

الرقابة الادارية و المالية و القضائية على البلديات

إعداد الطالبة: نيفين طليس

للدكتور المشرف: صالح طليس

السنة الدراسية

2020-2019

المقدمة

تطورت مهام ووظائف الدولة ومرت بعدة مراحل , بدأت بدولة الشرطي أو كما تسمى الحارس لتصل حاليا" الى مرحلة دولة الخدمات . ونظرا" لكثرة الأعباء على الدولة الحديثة وللتمكن من قيامها بمهامها وظائفها كان لا بد من اعتماد بعض اشكال اللامركزية التي تمثلت بنوعين أساسسين لامركزية مرفقية كالمؤسسات العامة ولامركزية إقليمية كالبلديات.

البلدية هي إدارة محلية، تقوم ضمن نطاقها الجغرافي بممارسة الصلاحيات التي يخولها القانون، تنشأ بلدية في كل مدينة أو في كل قرية أو مجموعة من القرى، حيث تضع كل بلدية نظاماً لموظفيها وملاكاً له، وكذلك نظاماً لإجرائها ولها أن تنشأ ما تحتاجه من الوحدات الإدارية والمالية والفنية، الشرطة والحرص والإطفاء والإسعاف، وتتولى وزارة الداخلية إعداد البلديات لتمكينها من الإضطلاع بمهامها، وتطبق بحق البلدية الأصول المتبعة في تنفيذ الأحكام الصادرة بحق الدولة.

هذه اللامركزية التي وجدت أساسا" للمساهمة في تأمين الخدمات للمواطنين كانت تهدف الى تخفيف الأعباء على السلطة المركزية وتمكين الناس كمجموعات إقليمية كتأمين مصالحها على قاعدة " أهل مكة أدرى بشعابها " . ولتمكينها من القيام بمهامها أعطيت البلديات نوعا" من الإستقلال المالي والإداري بشكل نسبي وغير مطلق من أجل الحفاظ على وحدة الدولة . ومقابل هذا الإستقلال النسبي وخوفا" من تعزيز الروح الإنفصالية أو الإنحراف عن الأهداف الأساسية للبلديات وجد ما يسمى بالرقابة والتي تعني رقابة السلطة المركزية على عمل السلطات اللامركزية .

فهذه الرقابة تعتبر مؤشر على مدى تقدم الإدارة ومقياس للحس الديمقراطي فهي تظهر لنا مدى تقدم المجتمع على الصعيد الديمقراطي . لكن هذه الرقابة سيف ذو حدين فمن جهة تضمن وترشد وتسهل قيام البلديات بدورها الأساسي، لكنها من جهة ثانية قد تعيق مجال عمل هذه البلديات .

من هنا أهمية هذا الموضوع لأن فعالية وانتاجية هذه الرقابة تعطي صورة عن النظام السياسي في أي بلد من البلدان .

أما سبب إختياري لهذا الموضوع ينبع من اهتمامي كمواطنة بمعرفة كافة حقوقي وواجباتي اتجاه البلدية خاصة انني أدرّس مادة الحقوق في معهد فني وتقني، حيث أشرح نظريا" مواضيع الرقابة الإدارية والقضائية والمالية على عمل البلديات . فرأيت من المناسب أن أدرس عن الموضوع من خلال حالة عملية لأقارن بين ما أرى عمليا" وما قرأت نظريا".

أهدف من خلال هذه الدراسة الى ابراز دور أجهزة الرقابة في توجيه وإرشاد عمل الإدارة ومراقبة ادائها ومحاولة تحسين أساليب العمل في البلديات . كما سأسعى خلال بحثي هذا الى كشف بعض المعوقات التي تسببها هذه الرقابة بعد أن أشرح الدور المطلوب من هذه الأجهزة على الصعيد الإدارية والمالية والقانونية.

لذلك فإن إشكالية هذا البحث تدور حول ماهية الرقابة بكافة أشكالها على عمل البلديات من الناحية النظرية وكيفية تنفيذها عمليا" في بلدية حارة حريك، وسنحاول الإجابة على التساؤلات التالية:

أولاً: هل تمكنت هذه الرقابة من القيام بالدور المطلوب منها؟

ثانياً: ما هي إيجابيات وسلبيات هذه الرقابة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية سنعتمد المنهج الوصفي التحليلي عندما نقوم بشرح وتحليل النصوص القانونية التي ترعى عمل أجهزة الرقابة على البلديات كما سنقوم باعتماد المنهج الإستقرائي عندما نحاول دراسة حالات تطبيق هذه النصوص على أرض الواقع، وذلك أثناء محاولتنا تحديد الثغرات في هذه الرقابة لنحاول إيجاد نظرية عامة للرقابة على عمل البلديات، كما سنعتمد المنهج الإستنباطي لاستخراج بعض المقترحات لتفعيل هذه الرقابة وتمكينها من تحقيق الأهداف المرجوة.

وخلال تطبيقي لهذه المنهجية في الشق العلمي واجهت بعض الصعوبات التي تمثلت في حذر بعض العاملين في البلديات من اعطاء معلومات عن عملهم وعن عمل أجهزة الرقابة بشكل عام لأن العقلية السائدة في مجتمعاتنا العربية بشكل عام لا تزال تتمثل بالحذر من الصراحة، والباطنية في العمل خوفا" من بطش السلطة.

ولمعالجة هذا الموضوع إرتأيت، وعملا" بتوجيهات الإدارة المعتمدة في كلية الحقوق، ان اقسم البحث الى قسمين؛ القسم الأول تناولت فيه مكان التدريب المتمثل في بلدية حارة حريك ومكان تواجدها والأقسام والمكاتب التي تتألف منها والمقابلات التي أجريتها والندوات والأنشطة التي شاركت فيها إضافة الى القوانين والأنظمة المتعلقة بعمل البلدية وما واجهته من مشاكل وما تلقيته من تسهيلات وذلك بالمبحث الأول .

أما في المبحث الثاني: قمت بإستعراض الأعمال التي نفذتها خلال فترة التدريب والمهارات التي اكتسبتها خلال هذه الفترة والإيجابيات والسلبيات التي رافقت عملي التدريبي.

أما في القسم الثاني فقمت بدراسة االرقابة بكافة اشكالها حيث تناولت في الفصل الأول الرقابة الإدارية والمالية على البلديات وخصصت الفصل الثاني للرقابة القضائية.

القسم الاول : قسم وصفي حول أعمال التدريب العملية

تسعى المفاهيم الجديدة في الادارة الى اعطاء شكل جديد للمؤسسات يتميز بالصغر والبساطة وهياكل تنظيمية متطورة ، يغلب عليها الطابع التكنولوجي والمعلوماتي والخدماتي المتطور، حيث تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على اساس تقسيم وتوزيع سلطات الوظيفة الادارية في الدولة بين الادارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات ادارية مستقلة ومتخصصة على اساس اقليمي جغرافي من ناحية اخرى ، مع وجود رقابة وصائية ادارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية , ومن بين هذه الوحدات اللامركزية واشدها تطبيقا والين تعتبر من ابرز صورها هي، البلدية.

تحتل بلدية حارة حريك بوصفها مؤسسة عامة مكانة معينة في الاهتمام بتقديم الخدمة الانمائية لمجموع المواطنين مما دفع الباحثه الى اختيارها والتدريب فيها لدراسة العمل الرقابي وكيفية تطبيقه.

الفصل الاول: وصف المؤسسة محل التدريب

هي مؤسسة عامة تحمل اسم بلدية حارة حريك وهي جزء من الضاحية الجنوبية في بيروت, لبنان، تقع شمال غرب مطار بيروت الدولي، وتعتبر حارة حريك من المناطق الجميلة بعمرانها وشوارعها المميزة، وهي مثال للعيش المشترك بين المسلمين الشيعة

والمسحيين. وترعى البلدية نشاطات انمائية وخدماتية لمجموع المواطنين اضافة الى نشاطات ثقافية ورياضية وبيئية متنوعة ما يؤكد مستوى الاهتمام الذي توليه البلدية لخدمة المواطنين . كونها مرفقا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، فهي بذلك تبتغي منفعة المواطنين جميعهم وتلتزم بالواجبات المفروضة عليها التي تؤهلها القيام بمهامها المتخصصة اللازمة لوجودها بهدف تحقيق الغاية من انشائها المتمثلة بتقديم الخدمة الانمائية لجميع المواطنين دون تمييز بينهم .

المطلب الاول : مكونات البلدية

البلدية هي دائرة حكومية تقوم بتطوير المدن والقرى المحيطة بها بالإضافة إلى تقديم الخدمات العامة، إن بلدية حارة حريك تتمركز في مبنى واحد مؤلف من طابقين، في كل طابق عدة غرف يتخللها مكتب الرئيس اولا , ومكاتب الطاقم الاداري المؤلف من عدد من الموظفين مثال :

-مكتب رئيس البلدية : فهو المسؤول الاول وله صلاحيات شاسعة من حيث تنفيذ المشاريع والتوظيف وشراء السيارات اللازمة له ولموظفي البلدية والمعدات الثقيلة وبناء المباني المملوكة للبلدية، ويستطيع ان يفوض صلاحياته لنائبه او مساعده .

-مكتب للكاتب : الذي يختص بتسجيل محاضر الجلسات كمعاملات الناس كافادة محتويات وافادة عقار وهو من يقوم باعداد مشاريع القرار ليتم التوقيع عليه من قبل اعضاء المجلس البلدي ورئيس البلدية .

- مكتب لامين الصندوق: حيث يكمن دوره بتدقيق الحسابات ويقوم بعملية الصرف بناء على امر الصرف سواء من المجلس البلدي او رئيس البلدية .

- مكتب لمحامي البلدية: حيث يقوم باسداء المشورة لمجلس البلدية بشان المسائل القانونية التي تؤثر على المدنية ويجب ان يكون على دراية جيدة في قانون الولاية الذي ينظم انشاء وتشغيل عمل البلدية بالإضافة الى حل المشاكل التي تواجه البلدية مع المواطنين الذين يستنكفون عن دفع المستحقات من ضرائب ورسوم ومخالفات .

-مكتب الاشغال : الذي يتخلله عدة اقسام منها فنية والتي تكون مسؤولة عن تخطيط المدن والمباني والمشاريع الحكومية واعطاء التراخيص اللازمة لذلك , ومنها قسم يختص بالبيئة التي يراسه عادة طبيب بيطري او مراقب صحي. مهمة هذا القسم منح الموافقة على فتح المحلات التجارية والخاصة ومتابعة نظافة المدينة ومراقبة الاسواق والمحلات التي لها علاقة بالصحة العامة وتحرير المخالفات للمخالفين من اصحاب المحلات التجارية .

وقسم اخر لمراقبة الاراضي والتعديات، وهو قسم مسؤول عن مراقبة الاراضي الحكومية البلدية ومنع التعدي عليها او البناء فيها دون صك ملكية او رخصة بناء من البلدية بالاضافة الى قسم الشؤون المالية وهو مسؤول عن المصروفات والايرادات من الميزانية التي خصصت للبلدية ويقوم بتامين المعدات اللازمة للأقسام الاخرى في البلدية.

قسم شؤون الموظفين وهو مسؤول عن كل الموظفين من حيث رواتبهم واجازاتهم وحقوقهم كما يتولى منصب مدير شؤون الموطنين في العادة مساعد رئيس البلدية.

تقوم البلدية بجميع الاعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها واصلاحها وتجميلها على الصحة والراحة والسلامة العامة ولها في سبيل ذلك اتخاذ كافة التدابير اللازمة , وفق ما نص عليه القانون.

المطلب الثاني : نشاطات الباحثة / اعمال التدريب

قمتُ تمهيدا لعميلة التدريب الميداني في المؤسسة العامة التي تحمل اسم بلدية حارة حريك بتقديم طلب الى رئيس البلدية ادمون نعيم الذي اعطى موافقته عليه بتسمية المحامي عباس الغول للاشراف على التدريب , ثم احال المتدربة الى المحامي السابق ذكره لتسهيل مهامها وتحقيق اهداف التدريب المنشودة لمعرفة دور الادارة اللامركزية في التنمية لجميع المواطنين بالاضافة الى دور الرقابة الادارية والمالية والقضائية بعمل البلدية المذكورة , وما يلحق ذلك من تعديل في سلوكهم نحو الافضل وبالتالي تحقيق نتائج فعالة انمائية خدماتية خاصة وان ميدان العمل هو لمصلحة المواطن وراحته .

لتحقيق اهداف التدريب الميداني فقد قامت الباحثة على التعرف على اقسام البلدية كقسم شؤون الموظفين وقسم الاشغال وقسم الشؤون المالية والادارية وقسم التدريب والتاهيل

المهني والتقني والفني والثقافي والبيئي , ثم قامت بمراقبة كيفية اداء الموظفين لاعمالهم حسن تتسنى لها الفرصة , كما حاولت بعد اخذ الاذن والموافقة من رئيس البلدية من اجراء مقابلات مع الموظفين المعنيين الذين ادلوا بمعلومات حول طبيعة عملهم وكيفية التحاقهم بالعمل وتدريبهم قبل وبعد توظيفهم .

قد سهل المحامي المشرف على التدريب حصولي على نسخة من المراسيم المنشئة للبلدية وهيكليتها التي تحتوى على وحدة التدريب المستمر لتطوير عمل البلدية .

بالإضافة الى مشاركتي ببعض الندوات والمحاضرات التي اضافت لي معلومات حول طبيعة العمل البلدي وكيفية تطويره، قمت من خلال تدريبي العملي في بلدية حارة حريك بالإضطلاع على كيفية سير عمل البلدية وذلك خلال فترة تواجدي فيها، لاحظت الكثير من العوائق والمخالفات بالرغم من منعي من الإضطلاع على ملفات تتعلق بأمور مالية وبالأخص فيما يتعلق بالنفقات على المشاريع الإنمائية والخدماتية، بالإضافة إلى أنني لاحظت تغيب واضح لدور الرقابة على أعمال الإدارة، وسألت عن هذا الموضوع فكانت الإجابة جداً متحفظة وغامضة، ولم آخذ جواب شافٍ عمّا إذا كان لرقابة ديوان المحاسبة أو التفتيش المركزي أي دور فعّال على أرض الواقع. وطلبت الإطلاع على بعض أنواع القرارات السابقة الصادرة عن التفتيش المركزي أو ديوان المحاسبة حيث تمت الموافقة على طلبي فإطلعت على عدة قرارات ومنها قرار صادر عن ديوان المحاسبة سندا للمادة 87 من قانون تنظيمه يتعلق موضوعه عن مصير الرسوم البلدي المحققة في حال شغور العقار لأي سبب دون اعلام البلدية من قبل المالك او من يقوم مقامه , و قرار صادر عن الهيئة العليا للتأديب بصرف مهندس في مصلحة الهندسة في بلدية الحارة بسبب تقاضيه اموالا بصورة غير مشروعة و اعطاء ايصالات موقعة بأسماء غير صحيحة , ما لاحظته من خلال مطالعتي للقرارات الصادرة عن الهيئات الرقابية انها لا تمس اشخاص ذو شأن بمعنى , هي قرارات فقط تمس موظفين عاديين و لا تمس رؤساء بلديات او اعضاء .

<u>الفقرة الاولى :قسم وصفي حول اعمال التدريب</u>

تمت اعمال التدريب في اقسام متعددة من البلدية وهي التالية :

- دائرة الشؤون الادارية والمالية حيث تتم ادارة العمليات الداخلية المالية بما يتماشى مع سياسات واهداف البلدية العامة , ووضع البرامج الخاصة بالموظفين والاشراف على تنفيذها .
- مكتب الاستقبال والدخول هو المسؤول عن اعطاء المعلومات للمواطنين .
- مكتب الاشغال حيث يقوم من خلال المهام الموكلة اليه بتسجيل الاستئجار وتنظيف المجاري في الشارع .ويمنع تسريب المياه من على الجسوربالاضافة الى رفع ريغارات في الشوارع واعمال تزفيت الطراقات الخ ....
- قسم التدريب والتاهيل المهني والتقني حيث يفتتح دورات توعوية وارشادية لمساعدة المواطنين لمعرفة حقوقهم وواجباتهم لتحسين وتطوير عمل البلدية .
- قسم النادي البيئي حيث يهدف الى ترشيد استهلاك الطاقة والمياه في المدن والقرى
- قسم المكاتب الاجتماعية التي تهدف الى تنظيم الانشطة التفاعلية في المدارس والمهنيات والمهرجانات .
- قسم مفرزة الشرطة التي تهدف الى ازالة التعديات على الاملاك العامة والتي اضيف الى عملها مؤخرا تحديد تسعيرة المولدات .
- قسم التنمية المحلية حيث يفتح برامج وورش التوجه والارشاد الاسري والذي يقوم بعملية دراسات واحصاءات عن احتياجات البلدة ومواردها .
- قسم شؤون الموظفين الذي يقوم بالاشراف على شؤون العاملين والموظفين والتزامهم بالدوام المفروض والتواصل الدائم معهم .
- قسم التنظيفات المسؤول عن جميع عمليات التنظيف في البلدية

وقد كان معدل النشاط والتدريبي اربعة مساحات يوميا على مدى ثلاثة ايام اسبوعياً بدأت منذ ضمن ايام العطل الممنوحة للمدارس وخارج دوام عملي كمدرسة ,وقد قام بالتدريب محامي البلدية الموكل من قبل الرئيس الذي ساهم في توجيه التدريب للحصول على الهدف المنشود في الاجابة على الاسئلة التي اعتقدت انها ضرورية لانجاز هذا التقرير كما قام بالاتصالات اللازمة برؤساء الاقسام لتسهيل مهمة التدريب لديهم من خلال اجراء المقابلات .

الفقرة الثانية : المشاكل والتسهيلات

ان التطرق الى موضوع اختيار بلدية حارة حريك بوصفها مؤسسة عامة يكشف عن عدة مشاكل ومعوقات في سير عملها, اذ تفقد معظم المؤسسات العامة مفاهيم تطبيق الاتجاهات الحديثة في الادارة وتوجيه الاهتمام الكافي لها من خلال تفعيل اداء العاملين بتطبيق برامج انمائية تؤهل البلدية لاحتلال المكانة الاولى من بين كافة بلديات لبنان , الا ان الامر لم يخلو من تقديم بعض التسهيلات الممنوحة من قبل افراد الطاقم العامل بتقديم المعلومات التي تفيد هذا البحث .

- **المشاكل التي واجهت الباحثة**

- هناك عدد من المشاكل التي واجهت هذا العمل التدريبي وهي :

- عدم وجود مكتب خاص للمتدرب .
- انصباب جهود الادارة على تنفيذ مهام العمل المكتبي اليومي الروتيني مما يفسر عدم التطوير وينعكس ذلك على دائرة شؤون الموظفين التي تهتم بتقديم الخدمات على حساب التنمية والتدريب.
- عدم السماح للباحثة بالاطلاع على معلومات تدين مكامن التقصير والخلل بالمؤسسة .
- صعوبة توزيع الاستمارة الخاصة بقياس رضا الموظفين بسبب عدم اقتناع رئيس البلدية بفائدة الاستطلاع مما ادى الى نقص في المعلومات .

- **التسهيلات**

- تم الحصول على نسخة من القوانين والمراسيم المعلقة بالبلديات بصورة حصرية , لاسيما قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 77/118 وتعديلاته , والمرسوم 82/5595 المتعلق بتحديد اصول المحاسبة في البلديات , والمرسوم الاشتراعي رقم 111 المتعلق بتنظيم الادارة العامة , والمرسوم 116 المتعلق بالتنظيم الاداري الخاص بالبلديات .

بالاضافة الى الحصول على قوانين فيما خص الرقابة القضائية مثال المادة 59 من قانون البلديات وغيرها ....

كما سجلت الباحثة تسهيلات قدمها رئيس البلدية للقيام بالمقابلات الازمة للحصول على المعلومات الضرورية لإتمام هذا البحث واعطائه صبغة الدقة، اضافة الى إتاحة الفرصة امامها لحضور بعض الندوات والمحاضرات والمشاركة فيها مثال: ندوات ثقافية وانمائية بعنوان قوة التحفيز، الزواج المدني، الروبوت، الامن الانساني والدور البلدي في مواجهة التحديات، القيم السياسية في العمل السياسي الخ ....

الفصل الثاني : الاعمال المنفذة خلال التدريب وتقييمها

حاولت المتدربة بهدف الوصول الى نتائج سليمة وصحيحة القيام بعدة نشاطات تخول اكتساب هذا البحث نسبة يعتد بها من الموضوعية والمصداقية .

المطلب الاول : تقييم الباحثة للتدريب

تكتسي اعمال التدريب في البلدية ميزة خاصة بسبب تنوع الاقسام وكثرة عدد المرتادين من المواطنين اضافة الى تعدد الاقسام وكثرها . وقد اتيحت للباحثة فرصة المشاركة بندوة داخل البلدية تحت عنوان : " الامن الانساني والدور البلدي في مواجهة التحديات " حيث حاضر في الندوة رئيس مجلس ادارة المؤسسات فاروق جبر الذي حث على دور البلدية خلال الاوضاع الصحية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية في ضخ العافية على هذه المحاور وتنظيم الدورات التي تساهم في تسليح الشباب بمهنة تساعدهم في مواجهة الحية .

كما نظمت البلدية محاضرة ثقافية بعنوان " قوة التحفيز " حيث تم التطرق الى فكرة التحفيز على النتجاح وعوامل التربية المؤثرة على التقدم والابداع بادارة المدرية سميحة زين الدين .

واتيح للباحثة ايضا المشاركة بندوة بعنوان " ادارة النفايات لبيئة سليمة " برعاية اتحاد بلديات الضاحية وبالتعاون مع ائتلاف ادارة النفايات حيث القى الدكتور خالد قباني خطاب اكد على ان فرز النفايات من المصدر خشبة الخلاص لازمة النفايات لكل لبنان وهو بحاجة لتوعية من المنازل والنوادي والحركات الكشفية والمعالجة بحاجة لجهود الجميع من بلديات ومنظمات .

الفقرة الاولى : النتائج التي توصلت اليها الباحثة

تعتبر البلديات صورة مصغره عن الحكومة المركزية وتتشابه معها بأمور كثيرة منها تحصيل الضرائب وتسجيل الواردات والنفقات ضمن موازنة تبين الاموال المصروفة وابواب صرفها ,ومنها دور الرقابة الادارية و المالية و القضائية ومدى تأثيرها على العمل البلدي .

يوجد الكثير من البلديات لا تعرف الموازنات ولا تعرف من تحصيل الضريبة الا القليل ، وذلك لان عملية التحصيل لا تخضع للقانون العام بل للعرف الاجتماعي والثقافة التي تقول بان اموال الدولة مباحة ويمكن عدم دفعها , فتأتي الازمات لتزيد من الضغوط على البلديات مثال ازمة النفايات التي دخلت البلديات فيها كشريك في ايجاد الحل دون ان تكون شريكا في سبب الازمة. بالاضافة الى هلاك عمل البلدية بسبب كثرة الرقابة .

من هذا المنطق ارتات الباحثة مشاكل ومعوقات تحول دون تطوير العمل البلدي وهذه المشاكل هي:

1- انقسامات ضمنية (غير معلن عنها) داخل المجالس البلدية وذلك بسبب هيمنة احزاب طائفية على المجالس البلدية مما يعني تدخل كل حزب من هذه الاحزاب الطائفية في خصوصيات المجلس البلدي

(ادخال مفاهيم وعادات لا علاقة لها بمفهوم الدولة) .

وتبعا لذلك يصبح هناك نفورا بين السلطة المحلية وبعض مكونات النسيج الاجتماعي من مواطنين ومؤسسات المجتمع المدني والتي لا تحمل بالضرورة تلك المفاهيم والعقائد .

2- وجود نقص في عدد الموظفين وهذا عائق اساسي امام عمل البلدية وما يزيد من حدة هذه المشكلة عدم امكانية التوظيف وعدم امكانية تحديث الملاك البلدي لاضافة وظائف جديدة تلبية لحاجات جديدة , والواضح ان الجسم البلدي يتضمن موظفين قدماء بحاجة الى تدريب وتأهيل، بالاضافة الى غياب رقابة التفتش المركزي فيما خص تعيين و اعداد وتدريب الموظفين.

3- وجود معاناة بموارد البلدية المالية كونها غير كافية وتأخير دائم في اقرار موازنات البلدية حيث تعيق تنفيذ الخدمات والمشاريع الانمائية , فالركود الاقتصادي يؤثر على عملية الجباية للرسوم المباشرة الذي ينعكس سلبا" على قدرة المواطنين على دفع مستحقاتهم كما ينعكس على نشاط القطاعات الاقتصادية كقطاع البناء والفنادق والمحلات التجارية في النطاق البلدي .

4- عدم توزيع اموال الصندوق البلدي بانتظام بالرغم من ان القانون ينص على ضرورة توزيع هذه الاموال من ايلول من كل سنة بموجب مرسوم , كما ان البلديات لا تعرف ما هي حصتها قبل الحصول عليها مما يعرقل صياغة موازنة البلدية , فهي بالتالي لا تستطيع اعداد الموازنة على نحو واقعي وتكون موازنتها تقديرية بعيدة عن الواقع , الى جانب هذه العوامل فان اقدام الحكومات السابقة على التصرف ب 75 % من عائدات الصندوق البلدي المستقل وتحويلها الى مجلس الانماء والاعمار لتمويل بعض المشاريع ادى ايضا الى تقليص واردات البلديات , وعدم حصول البلديات على 10% من فواتير الهاتف والكهرباء والمياه ومن العوامل الاخرى التي تعيق زيادة الموارد البلدية منع الفوائد على اموال البلديات والغاء برائة الخدمة من بعض المعاملات .

5- يعتبر معظم العاملين في البلدية ان الروتين الاداري هو العائق الرئيسي امام عملها وانه يدفعها احيانا" للالتفاف حول القانون لتنفيذ اعمالها بسرعة ولتوفير الدورة الطويلة التي تمر بها المعاملات.

6- تعترض البلدية الكثير من تعددية الرقابات على العمل البلدي وخاصة رقابة وزير الداخلية و المحافظ و القائمقام و ديوان المحاسبة , حيث ينبع هذا الاعتراض من كون المجلس البلدي هو هيئة منتخبة بالاضافة الى غياب التنسيق بينها وبين المؤسسات الرسمية وخاصة الوزارات فيما يتعلق بالمشاريع المنفذة داخل النطاق البلدي.

7- فقدان البلدية القدرة والرؤية لوضع مخطط توجيهي وهذه مسؤلية الدولة عن وضع خطط شاملة للانماء المتوازن في كافة المناطق اللبنانية حيث تحدد من خلالها الخصوصيات الاقتصادية لكل منطقة .

الفقرة الثانية : المهارات التي اكتسبتها الباحثة .

لقد اغنى التدريب مهارات الباحثة في عدة مجالات :

- ربط النظري بالعملي وارض الواقع اضافة الى اغناء مخزون المعلومات عن سير عمل البلدية والمعوقات التي تعيق عملها من خلال كثرة الاطلاع على الكتب والدراسات المتخصصة في هذا المجال مما ولد فضولا لمعرفة كل جديد يتعلق به .
- مرونة التواصل والتعامل مع الاخرين وتطوير القدرة على تفكير بعدة مفاهيم وربطها وانماء القدرة على الدفاع عن الافكار البحثية بطريقة لا يصطدم مع الاخرين .
- اكتشاف الثغرات المتعلقة بسير العمل البلدي وتحديد وتحليل اشكالية العلاقة بين ما ندرسه نظريا وما نجده على ارض الواقع , ومستوى الاداء وتعزيز مهارة عمل البلدية.
- القدرة على الربط بين ملاءمة بعض المناصب الوظيفية وبين شاغلي هذه المناصب.
- القدرة على تحمل العديد من المهام الصعبة بشكل فعال .
- اكتشاف نقاط الضعف لدى الباحثة مما ساهم في تنمية الثقة بالذات وتقبل رئي الاخرين وعدم الاصرار على تغيير مفاهيمهم .
- الجرأة في التحدث امام المجموعات والنقاش بالشان العام .
- تنمية القدرة على التفكير المنطقي والتعبير وتبسيط الافكار والتركيز على ما له معنى وقيمة .

المطلب الثاني : تقييم التدريب

تواجه المؤسسات العامة في لبنان العديد من الصعوبات التي تقف عائقا" امام مسيرتها نحو اصلاح وعصرنة الخدمة العامة وفق التوجيهات الحديثة للعمل الادراي، الامر الذي يلزمها اعادة النظر في طرق اداء العمل , وتصميم هياكلها التنظيمية حسب الوظائف الاساسية والفرعية التي تؤديها مختلف الاجهزة الادارية والرقابية الخاصة بها في تجسيد مشاريع هيكلية حديقة اكثر ملاءمة مع متطلبات الانماء واحتياجات المواطنين لا بد من ضرورة ايجاد وسيلة لالزام المواطنين على

دفع المستحقات براءة الذمة , وتقييم القاعدة الضريبية الحالية ومكننة قاعدة معلومات للقاعدة الضريبية، بالاضافة الى تطوير طرق لتسهيل جباية الضرائب البلدية , وكف ايادي السياسيين عن التدخل بعمل البلدية والتقليل من كثرة الرقابة لعرقلتها سرعة عمل البلدية .

الفقرة الاولى : السلبيات التي رافقت التدريب

لكل عمل سلبياته وايجابياته الا ان اهم السلبيات التي شكلت عوائق هي ما يلي :

- الشعور بالاحباط نتيجة فقدان الروح الاجتماعية وسط مجموعة جديدة خلاف ما تعودة المتدربة في حياتها التقليدية .
- عدم معاملة المتدربة كموظفة مما ولد جوا من عدم الثقة , فالمتدربة كانت مرغمة على الاجابة عن استفسارات الموظفين الذين اجرت المقابلات معهم بهدف اضفاء جو من الطمانية .
- الافتقار الى تبادل الاراء والافكار مع الموظفين بسب ضغط العمل .

الفقرة الثانية: ايجابيات التدريب الميداني في البلدية

ان فكرة التدريب في البلدية كانت جيدة ومثمرة للاستفادة من المفاهيم الجديدة لادارة البلدية ومحاولة تطويرها ومن ابرز الايجابيات :

- صهر المعارف الدراسية النظرية وتفاعلها مع واقع الحياة العملية مما يساهم في نقلة نوعية من عالم النظريات الى بيئة الواقع العملي .
- الاستفادة القصوى من الوقت حيث تخطت المتدربة الاجزاء الغير ضرورية وركزت على ما يحتاجه التدريب .
- تحويل المعارف النظرية الى مهارات تمكن من حل بعض مشاكل الاداء في البلدية بما يتوافق مع قيم البلدية وثقافتها .
- اتاحة الفرصة للابداع وتطوير القدرات الذاتية للتكيف مع متغيرات جو التدريب من خلال الانفتاح على بيئة عمل مغايرة لتلك التي اعتادتها المتدربة وهذا ما اتاح لها توسيع ادراكتها لادارة البلدية وتنمية مهارات مختلفة .

بعد ان تعرفنا الى الواقع الاداري في بلدية حارة حريك , و كيفية قيامها بواجباتها في ظل الرقابة التي تمارسها اجهزة السلطة المركزية عليها , لا بد لنا من التعرف على هذه الرقابة بأشكالها الثلاث في القسم التالي .

القسم الثاني :الرقابة الادارية المالية القضائية على عمل البلديات

تمثل الرقابة احدى الوظائف الادارية الهامة بين وظائف الادارة التي تتمثل في التخطيط ، التنظيم، التوظيف ، التوجيه ، والرقابة، وتنطوي وظيفة الرقابة على تلك الانشطة والاعمال التي تصمم خصيصاً للتأكد من أن الوقائع والاحداث تتماشى مع الخطط الموضوعة، ومن ثم فهي تقيس الاداء وتصحح الانحرافات السلبية وتؤكد تحقيق الخطط، اذن هي العين الساهرة على بقية الوظائف الادارية.

بالرغم من ان المؤسسات العامة تتمتع بالاستقلال المادي و الاداري ,إلا ان هذا الاستقلال ليس مطلقا", وانما تخضع هذه المؤسسات اللامركزية الى رقابة الادارة المركزية التى تراقب أعمالها , بهذا الاستقلال يعطي للمؤسسة حق المباشرة في القيام بأعمالها , لكن هذه الممارسة تبقى تحت عدة انواع من الرقابة تقسم الى ثلاثة أنواع .

النوع الاول :الرقابة الادارية

النوع الثاني :الرقابة المالية

النوع الثالث :الرقابة القضائية

ونحن سنتناول هذه الرقابات الثلاث في فصلين , فصل أول نتحدث فيه عن الرقابة الادارية و المالية والفصل الثاني نتحدث فيه عن الرقابة القضائية .

الفصل الاول: الرقابة الادارية و المالية على البلديات

للتأكد من تحقق الأهداف التي نص عليها القانون، تمارس الرقابة الإدارية والمالية على كافة المؤسسات والإدارات والهيئات.

والرقابة على البلديات كإحدى المؤسسات العامة أمر ضروري حتى نضمن احترام مبدأ المشرعية مع ما يرافق ذلك من توجيهها والعمل على تطويرها واصلاحها، بحيث تقابل اللاشرعية بإبطال العمل الاداري غير الشرعي ,ولان هذا العمل الاداري يدور حول عنصرين اساسيين هما الادارة والمال، لذا سنقسم الدراسة إلى مبحثين :

المبحث الاول : الرقابة الادارية على البلديات

المبحث الثاني : الرقابة المالية على البلديات

المبحث الاول : الرقابة الادارية على البلديات المبحث

تشكل البلديات احدى اشكال اللامركزية الادارية التي تسمح للشعب بالمشاركة بحكم نفسه لكن هذه المشاركة الديمقراطية تنحصر في اطار اقليمي محدد ضمن حدود البلدية .

وخوفا من سيادة روح الاتكالية أو تولي شؤون البلديات من قبل اشخاص غير مؤهلين ، كان لا بد من وجود نوع من الرقابة على هذه الممارسة الديمقراطية للتأكد من ممارسة صلاحياتها الادارية وعدم الانحراف عن مسارها الصحيح .

لذا سنقوم في هذا الفصل بالتوقف عند ماهية الرقابة الادارية في مطلب اول، وعند أجهزة الرقابة الإدارية في مطلب ثانٍ، والى الوسائل التي تمارسها في مطلب ثالث .

المطلب الأول : ماهية الرقابة الادارية

تنطوي وظيفة الرقابة على تلك الانشطة والاعمال التي تصمم كي تجعل الاحداث تتماشى مع الخطط الموضوعة، ومن ثم فهي تقيس الاداء وتصحح الانحرافات السلبية وتؤكد تحقيق الخطط، لذلك فإن الاختيار الحقيقي لأي قائد هو ما يحققه من نتائج ولكن من الحتمي وجود بعض الاخطاء وبعض الجهود الضائعة وما يترتب عن ذلك من انحرافات عن الاهداف المنشودة مما يستوجب وجود وظيفة الرقابة .

الفقرة الأول : مميزات وخصائص الرقابة الادارية

يقوم التنظيم الاداري اللامركزي على اساس استقلال الهيئات اللامركزية (الاقليمية والمرفقية) عن السلطة المركزية، مع خضوع الهيئات المذكورة للرقابة الادارية من جانب هذه السلطة، كمقابل لهذا الاستقلال وهو الامر الذي يوجب التلازم الحتمي بين اللامركزية والرقابة عليها كما يتوجب أن يكون التنظيم الاداري اللامركزي نسبياً على النحو الذي تتمكن معه السلطة المركزية من مراقبة مدى احترام القانون في مجال اعمال الهيئات المذكورة[1].

فاستقلال الهيئات اللامركزية لا تعني مطلقاً انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى جزءاً منها وامتداداً لها، لذلك ان السلطة المحلية يجب أن تبقى خاضعة لنوع من الرقابة تمارسها

---

[1] - د. بكري القباني، الرقابة الادارية , مطبعة دار التأليف القاهرة ,ص 104 ما يليها .

السلطة المركزية بواسطة اجهزتها وممثليها في المناطق غير انه من الضروري تحقيقاً لسلامة الادارة الذاتية ان لا تكون هذه الرقابة صارمة وضيقة[1] .

بمعنى يجب ان تنحصر صلاحيات السلطة التي تمارسها بمراقبة شرعية اعمال البلدية دون مراقبة مدى ملائمتها للمصلحة العامة المحلية، خاصة عندما لا يتوسع النص في اشتراط الرقابة المسبقة على اعمال البلدية، اذ ان المبدأ العام يجب ان يسمح للقرارات الادارية الاقليمية بإعطاء مفعولها فوراً .

بالمقابل فإن على البلديات ان تلتزم باحترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع اعمالها، شأنها شأن سائر السلطات العامة، وهو الامر الذي يوجب عليها احترام القانون بمعناه الواسع ليشمل سائر القواعد القانونية اياً كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة ادارية على مدى احترام المشروعية من جانب البلدية اضافة الى الرقابة القضائية التي تشكل الضمان الاخير للمحافظة على شرعية قرارات البلدية .

والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات هي رقابة ادارية، كون الاعمال الرقابية تصدر عن جهة ادارية وتتم بموجب قرارات ادارية .

لكي تتمكن الرقابة الادارية من القيام بمهامها بشكل فاعل، لا بد من ان تتوفر في الرقابة خصائص تمتاز بها وهي كالتالي :

1- المرونة : وهذا يعني أن تكون وسائل الرقابة الادارية وخطواتها واساليبها قابلة للتغيير والتبديل والتطوير حسب ظروف العمل وما يطرأ من مستجدات ,وهذا ما لم نجده في بلدية حارة حريك .

2- الملاءمة : وهذه خاصية مهمة في نجاح الرقابة الادارية حيث يشترط أن تتناسب الرقابة مع طبيعة العمل المكلفة به من قبل كل بلدية والتي تؤدي الى اختلاف في الخطط والبرامج في ضوء ظروف البلدية واهدافها.

---

[1] - د.يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام،المرافق العامة و حقوق الانسانالمنشورات الحقوقية صادر , , ج 1 ،الطبعة الاولى , ص 96.

3- الوضوح : وهي ان تمتاز الرقابة بالوسائل الواضحة التي تمنع من الوقوع في الازدواجية مع الاجهزة المشابهة في العمل.

4- الدقة : يجب أن يكون الجهاز الرقابي في البلدية جهاز سريع في تحديد الاخطاء قبل حدوثها لأنه يساعد بشكل سريع على ايجاد الحلول بالشكل المناسب دون أن يعيق حركة البلدية .

5- فعالة : تنطبق هذه الخصيصة على الجهاز الرقابي الذي يكون قائم بجميع اعماله من اكتشاف الخطأ مع معالجته والانحراف الى الصواب فيكون الجهاز الرقابي فعال يحقق الغاية التي وضع من اجلها ,وهذه الفعالية لم تظهر بوضوح .

- وهذه الخصائص العامة التي يجب أن تتصل بها الرقابة الادارية على اعمال البلديات تسعى أو تهدف الى التمكن من تحقيق اهداف الرقابة على اشكالها التي سنتناولها في الفقرة الثانية:

الفقرة الثانية : الهدف من الرقابة الادارية وأشكالها

تعتبر الوسائل التي تمتلكها السلطة المركزية لممارسة رقابتها الادارية سلاحا ممنوحا لها مقابل الاستقلال الممنوح للبلدية، تعتمدها لتتمكن من مباشرة الاشراف على البلديات بغية التحقق من ان عملها يسير والاهداف المنوطة بها وفقاً للسياسة العامة للدولة .

إن اللامركزية البلدية وشخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والاداري لا يجعلها دولة مستقلة عن الدولة، ولا تخرجها عن رقابة سلطانها، فالرقابة هي مجموعة من الصلاحيات المحددة اعطاها المشرع لسلطة ادارية عليا لتمارسها على سلطة اخرى مركزية أو محلية وتراقب اشخاصها واعمالها وحتى موظفيها في سبيل احترام تطبيق القوانين وحماية المصلحة العليا . وابرز مبررات الرقابة الادارية وجود مصلحة مباشرة للدولة في ممارسة هذه الرقابة على البلديات من اجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والادارية والمالية، وذلك

لضمان حماية الوحدة المحلية من اية محاولة لتحويل هذه البلديات الى وحدات سياسية (فيدرالية)[1] .

ولهذا فإن المشّرع قرر وجود صور مختلفة من الرقابة لتحقيق الاشراف على البلدية حيث تتعدد الاساليب المتبعة لممارستها .

ويمكننا تقسيم صور الرقابة التي تمارس على البلديات على الشكل التالي :

1- الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة :

تعني الرقابة السابقة بأنها نوع من المشاركة الفعلية في اعمال البلدية من قبل السلطة المختصة، كرقابة المراقب العام وديوان المحاسبة في البلديات الخاضعة لهما، وهي رقابة مالية سابقة على تنفيذ القرارات التي تتخذها البلدية[2]. هذا النوع من الرقابة ينصب في غالب الاحيان على ملاءمة الاعمال المتخذة , وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

أما الرقابة اللاحقة فتهدف الى التأكد من ان البلدية لم تخرج من نشاطها عن الاطار المحدد لها في القانون، وهي تأتي بصورة لاحقة لفحص أمور تمت ووقعت فعلا، من اجل تقويمها وتصحيح ما ارتكب منها خطأ، واقتراح الحلول المناسبة لذلك .

2- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية :

تباشر الرقابة الداخلية عن قرب، اي من داخل البلدية وتمكن القائمين بها من التعرف على الاخطاء والثغرات الحاصلة واحياناً قبل حصولها، وتهدف الى الاطلاع على اوضاع البلدية وما يجري في داخلها وعلى المستندات والوثائق التي يستلزم عمل المراقب العام مثلاً . أما الرقابة الخارجية فتباشر من خارج البلدية وتتم بعيدا عن الجهاز الذي يدير البلدية ومن التدخل المباشر في شؤونها بصورة تحفظ لها استقلالها وحريتها في التصرف والعمل وفقا للغايات والاهداف المحددة لها في القانون. والرقابة الخارجية على البلديات هي التي يمارسها وزير الداخلية والمحافظ والقائمقام ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش .

---

[1] - د. بكري القباني ، الرقابة الادارية ، مطبعة دار التأليف القاهرة، ص 106 وما يليها

[2] - نظم هذه الرقابة الباب الثالث من المرسوم رقم تاريخ 1982/9/22 المتعلق بتحديد اصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية كذلك المرسوم. الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.

3- الرقابة المؤقتة والرقابة الدائمة :

تظهر الرقابة المؤقتة أو العارضة عندما تقرر البلدية القيام بعمل ما، فتأتي لاجازته أو لمراجعته كما يمكن أن يكون مسبقا قبل وضع القرار موضع التنفيذ بالموافقة أو بالرفض[1] .

أما الرقابة الدائمة فيباشرها الجهاز المختص بالرقابة بصورة دائمة على اعمال البلدية ضمن النطاق وفي الاحوال والمواضيع التي يحددها قانون البلديات، وهي تأخذ صورة استعمال سلطة الاعتراض على تلك القرارات .

4- الرقابة على الاعمال والرقابة على الاشخاص

الرقابة على الاعمال هي التي تمارس على القرارات الصادرة عن البلدية، وهذه القرارات ليست كلها خاضعة للتصديق من قبل السلطات المختصة انما محددة حصراً، وقد جاءت المادة ٥٤ من قانون البلديات بهذه القاعدة حيث اعتبرت ان قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي اخضعها هذا المرسوم الاشتراعي صراحة لتصديق سلطة الرقابة الادارية بحيث تصبح نافذة من تاريخ تصديقها[2].

اما الرقابة على الاشخاص فتعطي للسلطة المختصة الحق في عزلهم او كف ايديهم مؤقتا او نهائيا او تأديبهم او اقالتهم أو رفع الحصانة عنهم وملاحقتهم امام القضاء.

5 – الرقابة القانونية والرقابة الاستنسابية[3]

يتميز قانون البلديات اللبنانية بأنه يمزج بين :

الرقابة القانونية التي تكون فيها السلطة الادارية المعنية ملزمة بقياس القرارات التي تجري الرقابة عليها مع معايير موضوعية تتضمنها القوانين والانظمة وبين الرقابة الاستنسابية التي

---

[1] - نصت المادة 75 من المرسوم 82/5595 على وجوب تعيين جهاز خاص في البلدية عندما تتولى تنفيذ الاشغال بالامانة مهمته تنفيذ هذه الاشغال بالامانة

[2] - إن صلاحية الوصاية تنحصر بتصديق او عدم تصديق قرارات المجلس البلدي التي اخضعها المرسوم الإشتراعي رقم 1977/118 صراحة وتحديداً للتصديق.

- هيئة التشريع والاستشارات، رقم 88/1382 تاريخ 1988/2/11 (الرئيس منصور والقاضي بريدي) ، طالب الرأي : محافظ مدينة بيروت بالوكالة – صادر وبريدي، مجموعة إجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، المنشورات الحقوقية صادر، مجلد 5 ص 5232.

[3] - من محاضرة الاستاذ غسان مخيبر في المركز الثقافي الفرنسي في بيروت بتاريخ 99/10/12 بعنوان : البلديات والسلطة المركزية .

لا تستند فيها السلطة الادارية المعنية الى معيار سوى ما تراه استنسابيا ملائما أم لا في القرار المعروض على رقابتها.

لكن في الحالتين سواء اكانت الرقابة قانونية او استنسابية فإن هذه الرقابة ليست مطلقة لكنها خاضعة لحدود وضوابط فما هي هذه الحدود ؟ .

الفقرة الثالثة : حدود الرقابة الادارية :

ان الرقابة الادارية هي الصلة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وللرقابة الادارية مرتكزات قانونية ومبدئية، ولا يجوز ان تطلق حرية التحرك للهيئات المحلية من دون تحديد، ما يستتبع محاذير على عدة اصعدة منها سياسية واجتماعية وعمرانية وغيرها، وبالمقابل لا يجوز تقييد حرية التحرك تقييدا شديدا فتنتفي الغاية من اللامركزية، لهذا فإن وضع الحدود الملائمة للرقابة الادارية عملية دقيقة تتصل بسياسة الدولة وبدرجة وعي المجتمعات المحلية وانصهارها في المجتمع الوطني[1].

ان الهدف من الرقابة ضمان احترام المشروعية، وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية وفقا لما تقرره النصوص التشريعية فالرقابة على المشروعية تعتبر رقابة على السلطة المقيدة للبلدية على عكس رقابة الملاءمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية، التي تؤدي ممارستها الى المساس باستقلال البلدية. لذلك على المشرع احتراماً لهذا الاستقلال حصر الرقابة بقدر المستطاع برقابة المشروعية مع تضييق نطاق رقابة الملاءمة . وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي ينبغي أن تقوم دائما على اساس الانصراف الى رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة بوجه عام .

ولا يجوز أن تكون للجهة الرقابية سلطة عامة في مواجهة البلديات اذ ان نطاق واساليب هذه الرقابة تختلف تبعا لحجم البلديات نظرا لاختلاف النصوص المتعلقة بتنظيم الرقابة الادارية على كل جهة من هذه الجهات على حدة .

---

[1] -خطار شبلي ، دراسات مالية واقتصادية وصفحات من حياته , المنشورات الحقوقية صادر ,سنة 1994 ,ص 76

لذلك فإن عمل الرقابة يرتبط بأمور من شأنها أن تمنع مخالفة القرارات البلدية للقوانين والانظمة، ولمبادى الشرعية، وللاحكام القضائية وللاتفاقات العامة والخاصة ولمصلحة البلاد العليا .

ويعبر عن هذا المنع برفض التصديق على تلك الاعمال والقرارات من هنا نص قانون البلديات على الاعمال والقرارات التي تخضع الى تصديق سلطة الرقابة لتكون نافذة، كما حدد نوع وقيمة كل قرار والمرجع الصالح لتصديقه ,بحيث تنحصر سلطة الرقابة إما بالموافقة أو بعدم الموافقة على القرار ولا يدخل في هذه السلطة صلاحية اجراء أو تعديل أو الغاء على هذه القرارات انسجاماً مع مبدأ اللامركزية التي يقوم عليها كيان المجالس الحملية لأن حق التعديل يؤدي الى احلال سلطة الرقابة محل البلدية في اتخاذ القرارات مما يخالف احكام القانون الذي تحفظ للبلديات بكامل سلطتها في التقرير بالأمور العائدة لها أي تجاوز لهذه القاعدة يجعل من الرقابة الجارية من قبل السلطة المركزية[1] المذكورة عملاً اداريا مشوباً يعيب الانحراف في استعمال السلطة ومستوجباً الابطال .

وتتم الرقابة الادارية على مقررات المجلس البلدي بعد أن يرسل رئيس البلدية القرارات المتخذة وفقا للأصول الى سلطة الرقابة المختصة مباشرة خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها على أن يبلغ نسخة عنها الى المراجع التسلسلية[2] .

ولرئيس البلدية أن يخاطب مباشرة وزير الداخلية على اعتبار انه رئيس للسلطة التنفيذية ولا يخضع لقانون الموظفين وبالتالي لا يتقيد الموظف العام بقاعدة التسلسل الاداري[3].

وبإمكان رئيس البلدية أن يتصل مباشرة بإدارة عامة أو اي مرجع دون القيد بتسلسل معين خاصة في الشؤون البلدية العادية فاستنادا للاستقلال الذي تتمتع به البلدية والوارد في المادة الاولى من قانون البلديات، فإن الشؤون العادية هي جميع الاعمال المرتبطة بصلاحياته التنفيذية واما الأعمال غير العادية فهي التي ترتبط بالتنظيم العام للبلدة وبالمقررات التي قد ينتج عنها أثر يخرج عن نطاق البلدية المعينة والذي لا بد لهرم السلطات أن تطلع عليه في

---

[1] - شزل رقم تاريخ 58/1/20 المجموعة الإدارية سنة 1958 ص 43.

[2] - المادة 58 من قانون البلديات ، للتأكيد يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام الجزء الأول تنظيم إداري، اعمال وعقود إدارية 1994 ص 180 .

[3] - المادة 79 من قانون البلديات، فقه جوزيف كرم آلية الرقابة على البلديات الحياة النيابية 1994 المجلد الحادي عشر ص 45 .

سبيل أخذ العلم به أو الاعتراض عليه لئلا يمس أو يخالف النظم العامة الاخرى أو سياسة الدولة العليا[1] .

وينطبق حق المخاطبة هذا على كافة البلديات باستثناء بلدية بيروت لأن المحافظ هو من يتولى اعمال السلطة التنفيذية بموجب المادة 67 من قانون البلديات وصلاحياته ليست مفوضة اليه من الحكومة وانما مستمدة من القانون مباشرة، ولا يخضع لتصديق سلطة الوصاية باستثناء احوال عيّنها القانون على وجه الحصر[2].

على الرغم من ان البلدية غير ملزمة باحالة القرارات النافذة بحد ذاتها الى سلطة الرقابة حتى على سبيل العلم، إن الواقع المعمول به هو أن جميع قرارات البلدية تحال الى سلطة الرقابة بحيث تقوم هذه الاخيرة بالتصديق عليها أو بوضع عبارة نافذة بحسب الصلاحية، مما يجعل الناظر الى هذا الموضوع يستغرب هذه الهيمنة الادارية وهذه الثقافة القانونية الضعيفة لدى معظم البلديات ولدى بعض اطراف سلطة الرقابة ولعل الواقع السيء هو الذي دفع بوزير الداخلية والبلديات الى اصدار تعميم الطلب فيه من البلديات ذكر النص القانوني الذي يخضع له قرار البلدية أو المعاملات التي تحال الى الوزارة تصويباً للعمل الاداري وهذه المبادرة لقيت استحساناً لدى كافة البلديات[3] .

وجاء تعميم وزير الداخلية كونه احد الاجهزة التي تمارس الرقابة الادارية على عمل البلديات وضمن هذه الاجهزة الادارية التي سنتحدث عنها في المبحث التالي.

---

[1] - اميل الحايك، اصول المعاملات البلدية، الطبعة الثانية ,سنة 1994، ص16.

[2] - شورى دولة رقم 112 تاريخ 2008/11/10 (الرئيس عيد والمستشران سرحان وغزال) دعوى منصور / الدولة العدل 2009 عددا 125

[3] - ان صلاحية سلطة الوصاية تنحصر بتصديق أو عدم تصديق قرارات المجلس البلدي التي اخضعها المرسوم الاشتراعي رقم 1977/118 صراحة وتحديدا للتصديق .

هيئة التشريع والاستشارات رقم 88/1382 تاريخ 1988/2/11 (الرئيس منصور والقاضي بريدي) طالب الرأي : محافظ مدينة بيروت بالوكالة ـ صادر وبريدي ، مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ، المنشورات الحقوقية صادر ، مجلة 5 ص 5232 .

المطلب الثاني : اجهزة الرقابة :

الرقابة على البلديات أمر ضروري حتى تضمن احترام مبدأ الشرعية مع ما يرافق ذلك من توجيهها والعمل على تطويرها واصلاحها، بحيث تقابل اللاشرعية بابطال العمل الاداري غير الشرعي، وهذا الابطال يجب أن يكون صادراً عن سلطة عامة . انطلاقاً من هذا المبدأ تمارس الدولة بواسطة اجهزة معينة تابعة لها وتعتبر جزء من هيكليتها وتنظيمها الاداري، رقابتها على البلديات بحيث تبقى هي الادارة العليا التي يعود اليها أمر يتعلق بتنظيم البلاد .

وأبرز هذه الأجهزة هي : سلطة الوصاية ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وهذا ما سنتداوله في هذا المبحث .

الفقرة الاولى : سلطة الوصاية

إن سلطة الوصاية مناطة بمجلس الوزراء الذي يضع السياسة العامة للبلاد في جميع المجالات ويسهر على تطبيقها وفقاً للقوانين، فقد نص قانون البلديات في العديد من مواده على صلاحيات مختلفة لمجلس الوزراء يتولاها كحكم بين البلدية وبعض الادارات العامة أو كجهاز رقابة يمارس صلاحياته عن طريق اصدار مراسيم ينظم بها البلدية واجهزتها واعمالها .

ودور مجلس الوزراء الرقابي مختلف عن الدور الذي تمارسه اجهزة الرقابة الاخرى، فهو قد يلعب دوره مبدئياً دون أن يكون هناك عمل أو مخالفة قامت بها البلدية، بمعنى أن رقابته قد تكون سابقة على اجراء العمل أو على تنفيذه، كما يمكن أن تكون لاحقة له.

ودوره بهذه الصفحة يأخذ بشكل الرقابة التنظيمية عن طريق اصدار مراسيم تهدف الى تنظيم العمل البلدي ورسم خطاه القانونية فضلاً عن دوره كحكم لحل النزاعات أو لمحاسبة البلدية عن طريق حلها نتيجة مخالفات هامة متكررة ترتب بسببها اضرار اكيدة .

فمجلس الوزراء هو الجهاز الاداري المركزي الأعلى في الدولة يمارس صلاحياته بموجب مراسيم يصدرها (اشتراعية – تنظيمية – تطبيقية) وهذه المراسيم تعلو قرارات المجلس البلدي وقرارات رئيس البلدية حتى التنظيمية منها. وهذا الواقع من شأنه أن يصوب عمل

البلديات ويحقق بالتالي ارتباطا اكيداً وثابتاً وتبعية وفق الحدود التي ترسمها القوانين بين البلدية ومجلس الوزراء ضمن هيكلية الادارة بشكلها العام الاجمالي .

ويعهد المشرع عادة بمهمة الرقابة الادارية الى اعضاء السلطة المركزية القائمة في العاصمة، ويكون ذلك غالبا بالنسبة للتعرفات الهامة الصادرة عن الجهات اللامركزية، وان كان ذلك قد يؤدي الى شيء من البطء في انجاز عملية الرقابة بسبب التعقيدات المكتبية والادارية من جانب الاجهزة المركزية. كما قد يعهد المشرع بمهمته الرقابية على الهيئات اللامركزية الاقليمية الى ممثلي السلطة المركزية في الاقاليم، مما يضمن انجاز العمل الرقابي على وجه السرعة، ويتم ذلك بالنسبة للتصرفات اللامركزية ذات الاهمية المتوسطة أو القليلة[1]، وهذا الامر لمسناه في بلدية حارة حريك مما يبطئ عمل البلدية.

وقد حددت المادة 56 من قانون البلديات السلطات التي تمارس الرقابة الادارية على قرارات المجلس البلدي[2] وهي :

- القائمقام[3]

- المحافظ[4]

- وزير الداخلية[5]

وتمارس الرقابة الادارية على قرارات مجلس البلدية بيروت من قبل وزير الداخلية فقط باعتبار أن المادة 67 من القانون جعلت من محافظ بيروت رئيسا للسلطة التنفيذية في

---

[1] - د. بكري القباني، الرقابة الادارية , مرجع سابق , ص87 وما يليها.
[2] - يعود لديوان المحاسبة البت في اية زيارة في الاشغال الاضافية اذا تجاوزت قيمتها 15 بالمية من قيمة العقد الاساسية (من قرار مجلس الوزراء رقم 15 تاريخ 2001/1/3 .
[3]- حُددت صلاحياته بالمواد 24 و 30 و 32و35و37و39و60و61و65و135 من قانون البلديات، وبالمالدتين 103 و104 من المرسوم رقم 82/5595 وغيرها.
- وبموجب المادة 37 من المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 59/6/12 ينسق القائمقام العمل بين دوار الصحة العامة والوحدات الصحية التابعة للبديات. كما يعود له بمقتضى المادة 38 من المرسوم ذاته تعيين نواطير الحقول الخاصة والعامة، بناء على اقتراحات المجالس البلدية او المجالس الإختيارية.
- يساعد القائمقام النيابة العامة ويعمل تحت إشرافها في إجراء وظائف الضابطة العدلية في حدود إختصاصه المنصوص عليه في القانون الخاص به.
(المادة 38 من قانون أصول لمحاكمات الجزائية الجديد).
- على رئيس البلدية في حال وقوع جنية أو جنحة أثناء إنعقاد جلسة المجلس البلدي ان ينظم محضراً بالواقع ويرسله بلا إبطاء إلى القضاء الصالح ويبلغ القائمقام نسخة عن المحضر. (المادة 37 من قانون البلديات) .
[4] - للمحافظ ذات الصلاحيات التي للقائمقام ضمن حدود إختصاصه الإقليمي وقددت صلاحياته بالمواد 23 و 24 و29 و30 و 31و32 و35 و39 و61 و111 و113 من قانون البلديات وغيرها.
[5]- حُددت صلاحياته بالمواد 22 و 24 و57 و62 ز83 و92 و104 و105 و108 من قانون البلديات وبالمادة 99 من المرسوم 82/5595 وغيرها.

المجلس البلدي[1]، والقاعدة التي اتت بها هذه المادة تنطلق من مبدأ عدم جواز الجمع بين سلطتي التقرير والتنفيذ وذلك بمنع تجميع السلطات في يد واحدة .

ومخالفة هذه القاعدة في اتخاذ القرارات الادارية من شأنه جعل القرارات معيوبة وقابلة للابطال أمام المراجع المختصة طبقا للقواعد العامة لابطال القرارات الادارية، ومنها وجوب الطعن بها واستردادها ضمن مهلة معينة لا سيما عندما تكون قد اكتسبت حقوقا للغير[2] .

وهكذا فإن المشرع اعطى الرقابة على البلديات الى ممثلي السلطة المركزية في الاقاليم (قائمقام – محافظ) في بعض الامور، كما اعطى هذا الدور الى الوزير في امور اخرى اكثر اهمية وهي ليست صلاحية مالية كما للقائمقام والمحافظ انما صلاحياته ترتكز على المبادىء العامة، بحيث ان كل قرار يتعلق بمبدأ عام يخضع لرقابة الوزير، اضافة الى هذه الصلاحيات المباشرة للوزير، فإنه يمارس صلاحيات غير مباشرة تتجلى بحقه في اقتراح ما يراه مناسباً تمهيدا لاصدار مراسيم معينة لتنظيم عمل البلدية أو عمل المجلس البلدي، وهكذا فإن البلدية ليست حرة باختيار المرجع الرسمي لتصديق على قرارتها واعمالها فتحديد هذا المرجع يعود لاحكام القانون الذي تخضع له وهو يتعلق بالانتظام العام ولا يمكن الاتفاق على مخالفته[3].

الفقرة الثانية : مجلس الخدمة المدنية :

تشمل صلاحيات مجلس الخدمة المدنية جميع الادارات والمؤسسات العامة وموظيفها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم في مجلس الوزراء باستثناء القضاء والجيش[4].... .

وقد جاء النص في قانون البلديات متوافقا مع مضمون نظام مجلس الخدمة المدنية اذ حدد بوضوح البلديات الكبرى أن تخضع بلديات مراكز المحافظات لرقابة مجلس الخدمة المدنية[5]

[1] - (إجتهاد) شورى الدولة ، رقم 372 تاريخ 2002/2/25 (الرئيس قباني والمستشاران غندور ونصر)، دعوى جرجس / بلدية بصاليم – م.ق.إ 2005 عدد17 مجلد 1 ص 499.

[2] - هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، رقم 309 تاريخ 1993/8/8 طالب الرأي: وزارة الداخلية، مجموعة الآراء الإستشارية ، مجلد 5 ج 1 ملك بلدي خاص ، ص 6.

[3] - تمييز مدني ، قرار نهائي ، غرفة ثانية ، سنة 1967، باز سنة 1967، ص 212

[4] - المادة الاولى من مرسوم انشاء المجلس

[5] - إن بلديات مراكز المحافظات هي : بلدية بيروت، بلدية طرابلس، بلدية بعبدا، بلدية زحلة ، بلدية صيدا، بلدية النبطية، يضاف ايها بلدية برج حمود وبلدية ميناء طرابلس .

، وتبقى خاضعة لرقابته تلك التي سبق واخضعت له بمرسوم أي مثل صدور القانون المالي وتحدد البلديات الأخرى التي تخضع له بمرسوم يتخذ في مجلس بناء على إقتراح وزير الداخلية[1].

والرقابة التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية ليست رقابة على اعضاء المجلس البلدي أو على رئيسه انما على وجه الخصوص بعض الاعمال التي تقوم بها البلدية والتي لها علاقة على الاخص بالموظفين لديها .

فقد التزمت القوانين النافذة البلديات الخاضعة لصلاحيات مجلس الخدمة بضرورة حصر اعتمادها في طلب الموافقة أو الرأي أو الاستشارة أو الاستطلاع بهذا المجلس وحده فيما يتعلق بأنظمة وشؤون الموظفين لديها سواء كانوا دائمين أو مؤمنتين أو أجراء أو مستخدمين أو متعاقدين .

كما يساهم في المباريات والامتحانات التي تجريها البلدية لتعيين موظفين جدد واستشارة مجلس الخدمة المدنية هي من الاصول الجوهرية وملزمة ينبغي استطلاع رأيه تحت طائلة ابطال القرار. كما ان موافقته المسبقة هي من الاصول الجوهرية التي تعرض القرار المتخذ بصورة مخالفة لها لابطال طالما لم يجري سحبه ضمن مهلة الشهرين .

إن انظمة البلديات الخاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية تعطيه صلاحيات عديدة يمارسها من خلال هيئة المجلس أو ادارة الموظفين أو ادارة الابحاث والتوجيه .

1- اختصاص هيئة مجلس الخدمة المدنية :

نص قانون الموظفين بشأن المتعاقدين على أن كل دائرة ترغب في استخدام موظفين مؤقتين أن تضع بيانا بالعدد وبالراتب والاسباب الموجبة الى احداثها، وبمشروع النظام الذي يجب أن تخضع له ووجوب عرض هذه المستندات على مجلس الخدمة فتدرسها ادارة الابحاث والتوجيه، وتبدي رأيها فيها مستعينة عند الحاجة بإدارة التفتيش المركزي لاجراء التحقيق وبيان الحاجة الحقيقية لذلك، وتتخذ هيئة مجلس الخدمة المدنية القرار المناسب بالموافقة أو

[1] - المادة 80 من قانون البلديات ، قوانين لبنان ، مجلد2 مجلس الخدمة المدنية ، او كتاب رقم 27، المنشورات الحقوقية صادر

بالرفض ويكون قرارها ملزماً وواجب التنفيذ[1]. إذ يحق للبلديات التعاقد مع اشخاص ممن تتوفر فيهم الشروط العامة للوظيفة البلدية، على أن تخضع العقود التي تجريها لموافقة مجلس الخدمة البلدية ووزير الداخلية .

2- اختصاص ادارة الابحاث والتوجيه :

تتولى ادارة الابحاث والتوجيه ارشاد الادارات العامة الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤوليتها على خير وجه.

لذلك يحق لمن تنتدبه ادارة الابحاث والتوجيه من المراقبين أو غيرهم من الموظفين المختصين التابعين لها، ان يزور جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات المشمولة بصلاحية مجلس الخدمة المدنية، وان يطلع على نظامها ووثائقها ويدرس اساليب العمل فيها وعلى جميع هذه الادارات والمؤسسات والبلديات ان تسهل مهمته وتقدم اليه جميع المعلومات التي يحتاج اليها.

ويعود لادارة الابحاث والتوجيه اعداد موظفين جدد للوظائف التي تتطلب معارف ومؤهلات خاصة في فروع الادارة العامة وتدريب الموظفين الموجودين في الخدمة الفعلية، بالاضافة الى انها تقدم دراسات فنية الى الادارة المختصة مرفقة باقتراحات عملية لتحسين الاوضاع التي تتناولها الدراسة .

- ويلاحظ مما تقدم ان رقابة مجلس الخدمة المدنية تتمثل بثلاث خطوات أو مراحل رئيسية هي:

1- تحديد معدلات الرقابة أو وضع معدلات الاداء، اي كمية ونوعية ووقت العمل المطلوب ادائه .

2- قياس الاداء أو تقييم الاعمال المنجزة .

3- تصحيح الانحرافات أو الاختلافات ما بين ما تم وما يجب أن يتم .

[1] - المادة 74 من المرسوم رقم 112 تاريخ 1959/6/12. (قانون الموظفين) .

ولكن ما لاحظناه مع الاسف في بلدية حارة حريك هو التهرب من رقابة مجلس الخدمة المدنية بشتى الوسائل وخاصة بالوظائف الادارية في البلديات .

الفقرة الثالثة :التفتيش المركزي[1]

يهدف التفتيش بصورة عامة الى التأكد من تحقيق الغاية التي انشئت الادارة من اجلها والوقوف الى مدى انجاز الاعمال وسلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ فيها وتحديد المسؤولين عنها .

ومن مراجعة المرسوم 2460 تاريخ 9-11-1959 الذي ينظم التفتيش المركزي يتبين لنا ان اجهزة ادارة التفتيش تراقب سير العمل في الإدارة اللبنانية من كيفية قيام الموظفين بأعمالهم ومدى تقيدهم بواجباتهم المسلكية ولا سيما بالدوام ومدى انطباق أعمالهم على القوانين والأنظمة وغيرها من الأمور الإدارية ومن الأمور الهندسية والأمور التربوية والصحية والإجتماعية والزراعية حيث خصص لكل منها مفتشية ,كما أنشأ هذا المرسوم المفتشية العامة المالية التي تتولى وتراقب كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية وكيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها .

وابرز جهاز تفتيش في لبنان هو التفتيش المركزي الذي يشمل صلاحياته جميع الادارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات وجميع العاملين فيها الادارات بصفة دائمة أو مؤقتة. وكل من يتناول راتبا أو اجرا من صناديقها وذلك ضمن حدود سلم الععقوبات المنصوص عليها في القوانين والانظمة الخاصة التي يخضعون لها. يتولى التفتيش المركزي مراقبة وتفتيش البلديات والموظفين التابعين لها فيما يتعلق بكيفية قيامها بالمهام والواجبات والمسؤوليات المترتبة عليها وذلك بغية توجيههم نحو الطريق السليم باعطائهم الاوامر والتعليمات اللازمة ، اتخاذ كافة التدابير الآيلة الى حسن سير العمل وانتظامه[2] .

[1] - أنشىء عام 1959 وأتبع لرئاسة مجلس القوزراء، وهو يتألف من : الهيئة – الديوان – ادارة التفتيش المركزي – ادارة الابحاث (سبق بحث صلاحياتها تحت المبحث المتعلق برقابة مجلس الخدمة المدنية، الفقرة الثانية ، نظراً لتشابه الأحكام) إدارة المناقصات (المادة الأولى من المرسوم رقم 2460 تاريخ 59/11/9 تنظيم التفتيش المركزي).

[2]- ان شيء عام 1959 واتبع رئاسة مجلس الوزراء وهو يتألف من : الهيئة الديوان - ادارة التفتيش المركزي - ادارة الابحاث (سبق بحث صلاحيتها تحت المبحث المتعلق برقابة مجلس الخدمة المدنية الفقرة الثانية نظرا لتشابه الاحكام - ادارة المناقصات (المادة الاولى من المرسوم رقم 2460 تاريخ 1959/11/9 تنظيم التفتيش المركزي) .

ويعود لهيئة التفتيش اصدار التوصيات اللازمة للبديات لإزالة التعدي عن الاملاك العامة، وازالة المخالفات الحاصلة على الابنية عن طريق توصية وزير الداخلية والبلديات .

نلفت النظر هنا إلى أن قانون البلديات الحالي رقم 77/188 قد أخرج بالمادة 135 منه اعمال السلطتين التقريرية والتنفيذية من رقابة التفتيش المركزي بإعتبارها هيئات محلية منتخبة[1] . لكن الرقابة تبقى على موظفي البلديات كسائر موظفي الإدارات العامة.

يتمتع التفتيش بجميع الصلاحيات اللازمة اللازمة لاجراء التفتيش الذي يقوم به وهو لا يتلقى اية تعليمات أو توجيهات في شأن سير هذا التفتيش الا من رؤسائه[2] . على المفتشين ان لا يعطوا اي امر او توجيه لأي موظف في الادارة[3]، حيث توجه الدعوات الى الموظفين والافراد بالطرق الادارية ويباشر المفتش استجوابهم ثم ينظم محضرا بذلك ويطلب اليه توقيعه فإذا امتنع اشير الى ذلك في المحظر .

وللمفتشين العاميين والمفتشين لدى هيئة التفتيش المركزي ان يطلعوا على جميع المستندات والسجلات والقيود والاوراق التي يتولون التفتيش بها ويأخذوا صوراً عنها، ولهم أن يطرحوا الاسئلة على الموظفين ويدعون من يرون ضرورة دعوته منهم لاستماع شهادته وكل من يعرقل عمل التفتيس يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية.
كما يتم تفتيش بلديات عدة في مختلف المناطق حيث يجري تعداد صناديقها والاطلاع على اعمال الجباية فيها، وتدقيق نفقاتها والتحقيق في التجاوزات الحاصلة فيها واتخاذ كافة التدابير اللازمة بحق المخالفين.

يلزم المفتشين بالمحافظة على سرية التحقيق ولا يجوز ان يطلعوا على سيرته ونتائجه الا الى الوزراء المختصين.

اما سائر الاجهزة التابعة للتفتيش المركزي فكل منها يعمل ضمن اختصاصه شاملا البلديات جميعا سواء كان التفتيش الاداري الذي ينظر من النواحي الادارية او الهندسي للناحية الفنية او الصحي للناحية الصحية، اما التفتيش المالي فيدقق ويراقب كيفية تنفيذ القوانين والانظمة المالية وكيفية حفظ الاموال البلدية وضبط حساباتها وسير عمل الموظفين الذين يتدخلون

[1] - مريس نخلة ,الوسيط في شرح قانون البلديات , منشورات الحلبي ,بيروت ,سنة 1998, ص 801.
[2]- المادة 5 من مرسوم اصول التفتيش.
[3] - المادة 17 من مرسوم إنشاء التفتيش المركزي.

بتنفيذ الموازنة وادارة اموال البلدية ومعاقبة الموظفين المخالفين واحالتهم الى المجلس التأديبي العام[1] او على القضاء وتقدير المستحقين منهم.

ينظم المفتش تقريرا تمهيديا في النقاط الهامة ويرفعه فورا الى رئيس التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام بعرضه بصورة مستعجلة على هيئة التفتيش، واذا ظهر له ان ثمة مخالفة تشكل جرما جزائيا حق له اقتراح ملاحقة الموظف المسؤول امام القضاء بدون انتظار نهاية التفتيش على ان تراعي في هذه الحالة الاصول المتعلقة بحق الدفاع[2].

وهذه احدى الوسائل التي تستعملها اجهزة الرقابة الادارية التي سنتناولها في المبحث التالي :

<u>المطلب الثالث : طرق و اشكال الرقابة الادارية</u>

تتصرف وسائل الرقابة الادارية في الغالب الى اعمال الهيئات اللامركزية اكثر من انصرافها الى الاعضاء او الى تنفيذ الاعمال، كما يلاحظ ان تلك الوسائل المختلفة تتفق من حيث الهدف على ضمان احترام المشروعية والمصلحة العامة بالنسبة لاعضاء واعمال الهيئات اللامركزية، وان كانت الوسائل المذكورة تختلف فيما بينها من حيث الاسلوب والاثار ووقت الحصول، كما تختلف من حيث مدى الشّدة وهو الامر الذي يقدره المشرع في كل دولة عند تحديد سلطات الرقابة الادارية على الهيئات اللامركزية، ويقسم اغلب الفقهاء القانون الاداري وسائل و طرق استعمال الرقابة الادارية الى وسائل تتعلق بأعضاء الهيئات اللامركزية، واخرى تتعلق ببعض اعمالها هذا بالإضافة الى وسائل الرقابة على تنفيذ هذه الاعمال وهذا ما سنتكلم تباعا عنهم في المطالب التالية.

<u>الفقرة الاولى :طرق الرقابة الادارية على المجلس البلدي</u>

تعني الرقابة الادارية على المجلس البلدي اي على الاشخاص تلك التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية كجهاز اداري، وعلى الاعضاء الذين يمثلونه اي بصفتهم التمثيلية

---

[1] - المادتان 17 و 19 من مرسوم تنظيم التفتيش المركزي

[2] - المادة 10 من مرسوم اصول التفتيش

والشخصية وذلك وفقا لمقتضيات كل قضية على حده، وهذه الرقابة تشمل نطاقات معينة قانونيا ووسائل محددة تتناول بعض او كل الاعمال الصادرة عن البلدية.

تمارس هذه الرقابة في الطرق التالية:

النبذة الاولى :الرقابة عن طريق انشاء البلدية واجراءات انتخاب اعضائها[1].

تظهر رقابة السلطة المركزية على البلديات في انها هي التي تنشئ البلدية وتلغيها، وفق سلطة استنسابية، يخضع امر ممارستها لتوفر شروط معينة حددها القانون في حالة الانشاء ولزوال هذه الشروط في حالة الالغاء[2]. بالاضافة الى ان السلطة المركزية هي التي تحدد نطاق البلدية، فالقرارات التي تتناول تحديد النطاق البلدي أو تعديله هي قرارات تصدر عن وزير الداخلية او مراسيم، حيث يمكن للسلطة تعديلها أو سحبها في اي وقت خاصة في حال ظهور عيوب فيها دون أن يكون للأفراد حق الادعاء بحقوق مكتسبة ازاءها[3] .

اما بالنسبة لانتخاب اعضائها فلا يجوز تعيين اعضاء المجالس البلدية من جانب الادارة المركزية، وذلك على اساس الاستقلال الذي تتمتع به مما يوجب انتخاب الاعضاء الذين يقومون على تمثيل البلدية وادارتها. وهكذا فإن دور السلطة المركزية يتجلى في افساح المجال للمواطنين في اختيار ممثليهم، فتلعب هذه السلطة الدور البارز في تنظيم القوائم الانتخابية، وانشاء لجان القيد وتحديد مهامها، كما تقوم بتعيين موعد الإنتخابات وبدعوة الهئيات الناخبة، وتحديد موعد الترشيح، وتتلقى الطلبات من المرشحين وتبت فيها بالقبول أو بالرفض، ثم انها تجري الانتخابات وتعلن نتائجها.

---

[1]- المادة 2 من قانون البلديات.

- شورى دولة رقم 640 تاريخ 2008/6/19، (الرئيس غانم والمستشاران عبدو الجميل) دعوى بلدية المروج / وزارة الداخلية- العدل 2009 عدد 1 ص 117.

[2]- لم ينص قانون البلديات صراحة على طريقة إلغاء البلدية، ولكن عملاً بالقواعد العامة، فإنه بإمكان سلطة الإنشاء ممارسة حقها بالإلغاء عند زوال الشروط التي يجب توافرها لإنشاء البلدية.

[3] - إن وزير الداخلية غير مخّول قانوناً بضم أو سلخ جزء من نطاق بلدية ما ، أياً كان وضع هذا الجزء القانوني، وأيا كان الغرض من السلخ لإجرائه من نطاق بلدية سبق تحديده أو ضمّه لنطاق بلدية أخرى، لأن هذا الأمر يستوجب صدور مرسوم به عملاً بما يستفاد من مجمل أحكام قوانين البلدية السابقة والحالية التي اعتبرت أن عمليات تعديل النطاق البلدي ذات أبعاد تستدعي صدورها بمرسوم. (ش. ل. رقم 175 تاريخ 84/9/18، م.ق.إ. عدد 1 سنة 1985 ص 147).

النبذة الثانية : الرقابة عن طريق حل المجلس البلدي

تُعتبر سلطة حل المجلس البلدي التي تمارسها السلطة المركزية من اهم مظاهر الرقابة الادارية على البلديات، مما يستوجب عدم قيام هذه السلطة باستعمال هذا النوع من الرقابة، الا اذا سمح لها القانون بذلك وبنصوص صريمة ويتم الحل عادة لاسباب عامة وحكمية وذلك من اجل ضمان الحفاظ على الغرض الذي انشئت البلدية من اجله، مما يوجب بحسب الاصل تقليل قرار الحل.

النبذة الثالثة : الرقابة عن طريق طلب الاجتماع وحضور الجلسات

الاصل هو قيام رئيس البلدية بدعوة المجلس البلدي للاجتماع مرة في الشهر على الاقل، وكلما دعت الحاجة الى ذلك، وعلى الرئيس ان يعين دعوته مواضيع الاجتماع[1]. ويتم ذلك من غير تدخل من السلطة الادارية مراعاة لمبدا استقلال البلدية ، الا ان القانون قد يخول سلطة الرقابة الحق في الطلب الى رئيس البلدية دعوة المجلس البلدي للانعقاد بصورة استثنائية وذلك منعاً للتراخي من قبل الرئيس في الحالات الطارئة او العاجلة[2] .

النبذة الرابعة : الرقابة عن طريق التوقف عن العمل نهائيا

يتمتع عضو المجلس البلدي المنتخب بحصانة ضد عزله أو توقيفه عن ممارسة مهامه طيلة مدة ولاية المجلس. الا ان هذه القاعدة ليست مطلقة فقد أعطى قانون البلديات لسلطة الرقابة الادارية صلاحية تتمثل في ايقاف العضو المنتخب عن ممارسة مهامه بصورة مؤقتة أو نهايئة أو اعتباره مستقيلاً وذلك وفق شروط واصول يجب مراعاتها، كفقدان اهلية العضو أو الإقالة، أو لعدم حضور الجلسات، أو حالة السفر، أو عدم دعوته للاجتماع .

---

[1] - المادة 32 من قاون البلديات

- شورى الدولة رقم 64 تاريخ 1993/11/4 (الرئيس فياض والمستشاران كنعان وابو رجيلي) دعوى مزهر/ بلدية عالية – م . ق. 1995 عدد 8 ص 46

[2] د. بكري القباني ، الرقابة الادارية , مرجع سابق ,ص 132

الفقرة الثانية : الرقابة الادارية على مقررات المجلس البلدي

البلديات كما عرفها المشرّع هي ادارة مستقلة في مباشرة اختصاصاتها المخولة لها في مواجهة الادارة المركزية، اي انها ترتبط بالجهاز المركزي بعلاقة التبعية الادارية التدريجية، ومن ثم لا تخضع له خضوعا رئاسيا على نحو ما هو معروف في النظام المركزي .

والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على اعمال البلديات ليست مطلقة، انما هي مقيدة ومحصورة في نطاق معين لا يصح ان تتجاوزه، والا كانت محلاً للطعن من قبل البلدية .

ومعنى القول بأن الرقابة الادارية على اعمال البلديات مقيدة، هو ان الادارة المركزية صاحبة الحق في الرقابة، ملزمة باتخاذ موقف من القرار المعروض عليها وعندها ليس لها الا ان تختار اما بالموافقة على العمل موضوع القرار أو رفض العمل موضوع القرار أو السكوت عن البت بالموافقة أو بالرفض، حينئذٍ تستطيع البلدية التمسك بالتصرف الذي صدر عنها رغم اعتراض سلطة الرقابة عليه واقناعها عن اقراره بصورة صريحة وخطية ولا يكون للبلدية سوى الطعن امام القضاء بقرار الرفض اذا قدرت انه مخالف للقانون او ينطوي على انحراف في استعمال السلطة، كما لها ان تعيد استصدار القرار من جديد متجنبة الاسباب الى ادت الى عدم تصديقه في المرة الاولى .

كذلك يجوز لسلطة الرقابة ان تحل محل البلدية في مباشرة اختصاصاتها المقررة لها في حالات استثنائية حددها القانون، وفيما عدا تلك الحالات يكون التصرف بداءة من حق البلدية في نطاق اختصاصاتها، كما يحق لسلطة الرقابة أن ترجىء مؤقتا تنفيذ قرار اتخذته البلدية لاسباب امنية تقدرّها .وهكذا تظهر الرقابة على مقررات المجلس البلدي من خلال الامور التالية :

1- الرقابة عن طريق سلطة الموافقة – التصديق

يمكن تعريف التصديق الرقابي بأنه الاجراء الذي يجوز لجهة الرقابة بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، بأن عملا معنيا صادرا عن جهة ادارية لا مركزية يمكن ان يوضع موضع التنفيذ على اساس انه لا يخالف اية قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة، وهو يعتبر المرحلة الاخيرة من عملية الرقابة قبل وضع القرار موضع التنفيذ العملي .

ولهذا يخضع المشّرع بعض الاعمال البلدية لرقابة التصديق اللاحق عليها بسبب اهمية هذه الاعمال، سواء من الناحية المالية أو العقارية أو التنظيمية أو غيرها .

فالقرارات التي تحتاج الى تصديق معددة على سبيل الحصر لا المثال، لأن البلدية في الاصل ادارة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري كما نصت على ذلك المادة الاولى من قانون البلديات، ثم ان المادة 54 اعتبرت ان كل القرارات البلدية نافذة بحد ذاتها[1] باستثناء ما اخضعه قانون البلديات للتصديق.

انطلاقا مما تقدم تعتبر قرارات المجلس البلدي نافذة بحالات ثلاث هي :

1- بحد ذاتها اذا لم تكن خاضعة لرقابة ادارية

2- بعد تصديقها صراحة اذا كانت خاضعة لرقابة ادارية

3- بعد اعتبارها مصدقة ضمناً عند توفر شروط المادة 63 من قانون البلديات[2] .

2- الرقابة عن طريق ممارسة سلطة الحلول :

المراد بالحلول هو قيام سلطة الرقابة بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، مقام البلدية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية، التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو اهمال، لذلك يتم الحلول من اجل احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة .

وقد عبرت عن هذا المفهوم المادة 135 من قانون البلديات[3] بقولها : "اذا تمنع المجلس البلدي أو رئيسه القيام بعمل من الاعمال التي توجبها القوانين والانظمة، للقائمقام ان يوجه الى المجلس البلدي أو رئيسه امرا خطيا بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الامر الخطي، فاذا انقضت المهلة دون التنفيذ حق القائمقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بنفسه

[1] - إميل الحايك ، اصول المعاملات البلدية,طبعة ثانية ,سنة 1994 ، ص 37.
[2] - شورى دولة رقم 339 تاريخ 2002/2/12 الرئيس قباني المستشاران نصر وبوزوين دعوى عيسى بلدية طرابلس م. ق.ا 2005 عدد 17 مجلد 1 ص 436
[3] - شورى الدولة رقم 123 تاريخ 1988/5/2 لرئيس سعدالله الخوري والمستشاران فياض والايوبي دعوى بلدية بيروت / الدولة م. ق. إ 1991/1990عدد 5 ص 209

بذلك موجب قرار معلل، ويخضع لتصديق سلطة الرقابة الادارية عند الاقتضاء، ويعتبر عندها صادراً عن الرئيس أو عن المجلس البلدي وينفذ على مسؤولية كل منهما[1] .

المبدأ انه لا يجوز لسلطة الرقابة الادارية مباشرة سلطة الحلول الا اذا توافر شرطان اساسيان أولاً : أن تكون البلدية قد رفضت القيام بالعمل الذي تلتزم به قانوناً أو ان تكون قد اهملت القيام به، وثانياً ان تقوم سلطة الرقابة بتوجيه أمر خطي الى البلدية بتنفيذ التزاماتها القانونية.

وينتج عن سلطة الحلول عدم مسؤولية البلدية عن الاخطاء الشخصية أو اذا اتسم قيامها بهذه الرقابة بعدم المشروعية، أو اذا ارتكب خطأ جسيم عند ممارسة هذه الرقابة ويبقى للسلطة المحلية في هذا المجال الطعن في قرار سلطة الوصاية لتجاوز هذه السلطة .

3- الرقابة عن طريق سلطة الارجاء :

تقوم فكرة الارجاء على اساس صدور قرار عن البلدية، مع قيام سلطة الرقابة الادارية بإرجاء تنفيذه لمدة معينة وذلك في حدود السلطات الاستنثائية المعطاة لها قانوناً، هذه السلطة تساعد جهة الرقابة الادارية على تلافي الاضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، كما انه يمكن لهذه الجهة من الحصول على الوقت اللازم لبحث اجراء الالغاء عند اللزوم .

يحق للقائمقام وللمحافظ أو لوزير الداخلية في اي وقت شاء ولاسباب تتعلق بالأمن أن يُرجىء مؤقتا تنفيذ قرار مجلس بلدي، ويجب ان يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة[2] .

ونشير اخيراً الى ان ايقاف القرارات اللامركزية تعتبر من جانب جهة الرقابة الادارية في حد ذاته، اجراءا رقابيا مؤقتا وهو الامر الذي لا يتصور معه قيام ضرر ينشأ مباشرة عن اتخاذ هذا الاجراء، مما يدعو الى القول بأن قرار الايقاف لا يرتب مسؤولية جهة الرقابة الادارية بصفة عامة، الا اذا ارتكب هذه الجهة اخطاء، توجب في حد ذاتها مسؤوليتها وذلك بمناسبة

---

[1] - هيئة التشريع الاستشارات رقم 199/ر/1979 تاريخ 1980/2/2 رئيس شدياق القاضي كرم الرأي الأشغال العامة والنقل وبريدي مجموعة اجتهاد بيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل منشورات الحقوقية صادر مجلد ص 5007

[2]- المادة 65 من قانون البلديات

اصدار قرار الايقاف[1] .ولكن هذه الطرق و الوسائل للرقابة لها مبرراتها واسبابها فهي مقابل مساعدة ادارية تقدمها اجهزة الرقابة وهو ما سنتناوله في الفقرة الثانية.

الفقرة الثالثة : مبررات الرقابة الادارية على التنفيذ

لا تقف مهمة الرقابة الادارية على البلديات عند مجرد الرقابة على اعضائها واعمالها، لكنها تمتد الى مجال تنفيذ هذه الاعمال، ذلك انه وان كانت البلديات تتمتع بسلطة التقرير الذاتية مشمولة بالرقابة الادارية ، الا ان تنفيذ ما يصدر من قرارات يحتاج في الغالب الى تدخل من جانب السلطات المركزية المختصة لمعاونة البلدية على اتمام هذا التنفيذ من الناحية العملية، وهو الامر الذي يجعل من هذا التنفيذ من الناحية العملية بالغة الاهمية، بالرغم من كونها رقابة غير مباشرة أو رقابة خفية كما يقول البعض[2] .

فأشخاص القانون العام يؤلفون وحدة ادارية متكاملة، تحكمهم قواعد مشتركة في كثير من المجالات، وهم بحاجة الى استمرارية التعامل مع بعضهم لتبادل المعلومات والخدمات والقدرات، وكل هذا يستدعي التعاون المتبادل .

وهذا التعاون موجود بمظاهر مختلفة، وتتمثل هذه المعاونة في قيام السلطة المركزية[3] بإمداد البلديات ببعض عمالها مع تزويدها احيانا ببعض الاموال اللازمة، فضلا عن قيام السلطة المركزية بمباشرة الاجراءات الكفيلة بوضع بعض القرارات البلدية موضع التنفيذ، وهو الامر الذي يجعل للسلطة المركزية في النهاية رقابة ادارية، تتم بفضل ما تقدمه للبلديات من وسائل عمل تتمثل في : الاعمال والاموال الاجراءات .

بالنسبة للعمال، فإنه يوجد لدى اغلب البلديات عمال يمثلون السلطة المركزية وبخاصة داخل الاجهزة التنفيذية التابعة للبلدية كالمراقب المالي، وهو الامر الذي يجعل للمثل السلطة المركزية صفة الازدواجية الوظيفية وذلك لكونه عاملا مركزيا ولا مركزيا وفي وقت معاً[4] .

---

[1] - د. بكري القباني , الرقابة الادارية , مرجع سابق ,ص 218.

[2] - د. بكري القباني, الرقابة الادارية ,مرجع سابق , ص 187 وما يليها.

[3]- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإدراي العام ، مرجع سابق ,ص 27.

[4] - أبرز مثال للإزدواجية الوظيفية هو محافظ مدينة بيروت الذي هو موظف إداري مركزي تابع للدولة، وهو في الوقت ذاته رئيس للسلطة التنفيذية في بلدية بيروت أي أنه بهذه الصفة موظف لا مركزي وكذلك يسري المثال على المحافظين والقائمقامين عندما يكلفون القيام بأعمال البلديات المنحلة.

أما بالنسبة لاموال التنفيذ، فإنه من الطبيعي القول أن تنفيذ القرارات يحتاج الى الموارد المالية التي تمكن هذه البلديات من اجراء التنفيذ، ولما كانت القروض المالية، وتلقي الموارد الضريبية، والتبرعات الاهلية والاعانات الحكومية من اهم مصادر هذه الموارد، فإن البلديات تلجأ الى السلطة المركزية لمعاونتها في الحصول على الموارد المذكورة وهو الامر الذي يسمح للسلطة المركزية بمباشرة رقابتها بالنسبة لتمويل عملية تنفيذ قرارات البلدية[1] .

كما ان تنفيذ قرارات البلدية قد يحتاج الى القيام باجراءات معينة من جانب السلطة المركزية، ومنها على سبيل المثال اجراءات نزع الملكية العقارية للمنفعة العامة لصالح البلدية، مما يجعل السلطة المركزية رقابة على البلديات لهذه الناحية أو اسقاط الملك البلدي العام الى ملك بلدي خاص أو بيع املاك البلدية ....

يتبين مما تقدم ان الدولة هي التي تقدم في مجمل الحالات، على مد يد العون ووضع عناصرها البشرية والمالية وسائر امكانياتها في تصرف اشخاص القانون العام، الامر الذي يعتبر شكلا من اشكال المساعدة أو المساهمة ووسيلة الرقابة في آن[2] .

مما جعلنا نستنتج ان الرقابة الادارية هي رقابة ضرورية ومساعدة احيانا", و ان كانت احيانا"اخرى تعيق عمل البلديات , هذا على صعيد الرقابة الادارية فما هو الحال على صعيد الرقابة المالية .

المبحث الثاني : الرقابة المالية على البلديات

تعتبر اموال البلديات اموالاً عامة وفق ما نصت عليه المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية[3]. لذلك ان الرقابة المالية تختلف عن الرقابة الادارية من حيث الاجهزة التي تمارس كل منها ومن حيث طبيعة العمل والهدف الكامن وراء كلٍ منها .

فالطابع المالي هو الذي يحدد معالم الرقابة التي تمارسها اجهزة الرقابة المالية على البلدية من حيث التنظيم ومجال الممارسة، من هنا سنتناول في المباحث الثلاثة دور اجهزة الرقابة المالية على البلديات .

---

[1]- 86 من قانون العقوبات
[2]- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام, مرجع سابق ,ص 30 .
[3] - المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 .

المطلب الاول : رقابة ديوان المحاسبة .

المطلب الثاني : رقابة المراقب المالي العام

المطلب الثالث : لجان الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية .

المطلب الاول : رقابة ديوان المحاسبة[1]

ان ديوان المحاسبة كجهاز اعلى للرقابة المالية في الدولة، هو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مهمته السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة، وذلك بمراقبة استعمال هذه الاموال وفقاً لم نصت عليه القوانين والانظمة المرعية الاجراء، والفصل في صحة وقانونية معاملتها وحساباتها ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها[2] . وبهذه الصفة يمارس الديوان دوره الرقابي بشكل مستقل ولكن بتعاون وثيق مع السلطات العليا في الدولة كمجلس النواب ومجلس الوزراء[3] .

لديوان المحاسبة اذا من خلال سهره على الاموال العمومية وظيفتان وظيفة ادارية ووظيفة قضائية وهذا سوف نتطرق اليه بالتفصيل تباعاً .

الفقرة الاولى : رقابة الديوان الادارية

يمارس ديوان المحاسبة من خلال وظيفته الادارية رقابة مالية مسبقة ومؤخرة على تنفيذ الموازنة في البلديات التي اخضعها القانون لرقابته وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء[4].

---

[1] - انشىء عام 1959 ونظم بالمرسوم االاشتراعي رقم 118 تاريخ 95/6/12 الذي الغى بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 83/9/16 ثم اعيد العمل بالمواد من 4 الى 13 ضمنا بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 85/5 تاريخ 1985/4/23 المعدلة بموجب القانون رقم 132 تاريخ 1992/4/14 يرتبط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت .

[2] - يعود لديوان المحاسبة البت في اية زيارة في الاشغال الاضافية اذا تجاوزت قيمتها 15 بالمية من قيمة العقد الاساسية (من قرار مجلس الوزراء رقم 15 تاريخ 2001/1/3 .

[3] - نصت المادة 87 من الدستور اللبناني على ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس (المجلس النيابي) ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضح قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة .

[4] - تخضع 52 بلدية حاليا لهذه الرقابة وقد صدرت عدة مراسيم تخضع بعض البلديات واتحاد البلديات لرقابة ديوان المحاسبة وهي :

- المرسوم رقم 1953 تاريخ 84/11/17 اخضاع اتحاد البلديات الفيحاء لاحكام قانون المحاسبة العمومية وسلطة مراقب عام ورقابة ديوان المحاسبة .
- المرسوم رقم 2197 تاريخ 1985/1/18 اخضاع بعض اتحاد البلديات لسلطة مراقب عام ولرقابة ديوان المحاسبة ولاحكام قانون المحاسبة العمومية .

النبذة الاولى : رقابة الديوان المسبقة[1]

الغاية من رقابة الديوان الادارية المسبقة هي التثبت من صحة المعاملات وانطباقها على الموازنة واحكام القوانين والانظمة، وتتمثل برقابة على تنفيذ الموازنة والتقارير التي ينظمها عن نتائج هذه الرقابة، وبإبداء الرأي في الامور المالية . فالمعاملات الخاضعة للرقابة السابقة هي ، في ما خص الواردات، معاملات تلزيم الايرادات وبيع العقارات عندما تفوق قيمة الواحدة خمسة ملايين ليرة لبنانية **وهي أيضاً في ما خص النفقات :**

صفقات اللوازم والاشغال والخدمات والاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار ومعاملات شراء العقارات ومعاملات المنح والمساعدات والمساهمات وتخضع للرقابة الادارية المسبقة المصالحات على دعاوي أو خلافات اذا كان موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية[2] .

كي تصبح المعاملة منطبقة على الموازنة واحكام القوانين والانظمة فإنه يدرس المعاملات، ويتخذ بشأنها احدى التدابير التالية :

1- الموافقة عليها اذا وجدها منطبقة على الموازنة واحكام القانون .

2- الطلب من الجهة المعنية ايفاد مندوب عنها لاستيضاحه عما يشوب المعاملة من اخطاء أو نواقص في حال وجودها، ويوضح له كيفية تصحيح المعاملة واستكمال مستنداتها.

3- توجيه مذكرة الى الادارة بطلب معلومات أو مستندات .

وعندما يتم تقديم الايضاحات والمستندات المطلوبة يقوم الديوان بدراستها مجدداً ويتخذ بشأنها القرار المناسب وهذا القرار قد يكون :

- اعلان عدم الصلاحية .

- المرسوم رقم 1429 تاريخ 1991/7/5 اخضاع بعض البلديات لاحكام قانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة والرقابة المالية .

[1] - ارتفعت الاصوات مؤخرا تطالب بالغاء الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة ولمراقب عقد النفقات كما حصل في مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2000/12/13 حيث وافق على ممشروع تعديل بعض احكام قانون المحاسبة العمومية لهذه الجهة بقراره رقم 33 كما حصل على اقتراع قانون البلديات الجديد المحال من وزارة الداخلية والبلديات على مجلس الوزراء ثم على المجلس النيابي (المادة 88 منه) وذلك تحت ذرائع وحجج واهية لا يسلم منها حجة أو ذريعة حتى وضعت على طاولة التشريح هذا وان من الملفت للنظر هو ان رقابة ديوان المحاسبة ورقابة مراقب عقد النفقات لم تلغ وانما استبدلت بنظام رقابة اخرى في الوقت الذي لم يقل فيه احد بعدم ضرورة وجدوى المسبقة .

[2] - المادة 36 من المرسوم 83/82 تنظيم ديوان المحاسبة

– اعادة المعاملة الى مصدرها لإستكمالها.

– الموافقة الكاملة أو الجزئية أو المشروطة أو المقرونة بتوصيات مع الاحتفاظ بحق ابداء الملاحظات في نطاق الرقابة المؤخرة[1] .

– عدم الموافقة[2] .

يتخذ الديوان قراره في المعاملة خلال عشرة ايام من تاريخ ايداعها ويعطي الديوان خمسة ايام اضافية اذا دعت الحاجة الى طلب مستندات، واذا لم يتخذ الديوان قراره ضمن هذه المهل حق للادارة أن تسترد المعاملة وتصرف النظر عن رأيه .ولكن لوحظ عدم تقيد الديوان بالمهلة المحددة وبدلا" من الايام تتأخر بعض المعاملات الى اسابيع , وتجدر الاشارة الى ان مدة الثلاثين يوما المحددة لاعتبار القرار مصدقا عليه ضمنا اذا لم تتخذ سلطة الرقابة الادارية المختصة قرارها بشأنه، تسري من تاريخ ابلاغ قرار الديوان بالموافقة الى سلطة الرقابة الادارية[3] .

يمكن اعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الادارية المسبقة بناء على طلب من رئيسه أو من النيابة العامة لديه أو من الادارة المختصة، واذا جاء قرار الديوان بالموافقة فيما خص الواردات مخالفاً رأي البلدية أو فيما خص النفقات مخالفاً رأي مراقب عقد النفقات فعلى هذه المراجع التقيد بقرارا الديوان الا اذا وافق وزير الداخلية والبلديات فيما خص الواردات أو وزير المالية فيما خص النفقات على عرض المعاملة على مجلس الوزراء .

واذا جاء رأي الديوان مخالفا المشروع المعروض، كان للبلدية أن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء . يبت مجلس المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة بعد الاستماع الى رئيس الديوان، وعند مخالفته رأي وزير المالية أو قرار يقوم قراره مقام تأشيرة الديوان أو تأشيرة مراقب عقد النفقات .

---

[1] - عرفت المادة 81 من قانون الموجبات والعقود والشرط بأنه "عارض مستقبل غير مؤكد يتعلق عليه تولد الموجب أو سقوطه ويكون له مفعول رجعي الا اذا تحصل العكس من مشيئة الفرقين أو من ماهية الموجب " . فالشرط اذا هو اجراء تقتضيه الاحكام القانونية ويتوجب على البلدية استكماله لتصبح المعاملة منطبقة على القانون وان عدم التقيدية يجعل موافقة الديوان بحكم الملغاة كما ان وضع المعاملة موضع التنفيذ دون التقيد بالشروط التي يتضمنها القرار يشكل مخالفة تستوجب ملاحقة المسؤول عنها عملاً باحكام المادة 60 من قانون تنظيم الديوان .

[2] - المادة 40 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

[3] - 63 من قانون البلديات
شورى دولة رقم 339 تاريخ 2002/2/12 الرئيس قباني والمستشاران نصر وبو زين دعوى عيسى / البلدية طرابلس-م .ق إ 2005 عدد 17 مجلد 1 ص 436

النبذة الثانية : رقابة الديوان المؤخرة .

يمارس ديوان المحاسبة رقابته المالية بصورة مؤخرة عن طريق تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حيث عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها وقيدها في الحساب، وتبرز الرقابة المؤخرة في التقرير السنوي الذي يبين فيه نتائج رقابته، وفي التقارير الخاصة التي يضعها في مواضيع معينة ويبلغ نسخاً عن التقرير الى البلدية المختصة الخاضعة له لتقديم اجوبتها خلال مهلة شهر .على ما ورد فيه من مواضيع تتعلق بها[1] .

وتهدف الرقابة المؤخرة بوجه عام الى تقييم النشاط المالي للبلدية الخاضعة للديوان، كما تشكل بطبيعتها وجها من وجوه الرقابة على الاداء وتتناول الرقابة الادارية المؤخرة على الحسابات :

1- حسابات المال المعطى للمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للبلديات أو المؤسسات العامة التابعة لها علاقة مالية عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف، كلما تجاوزت قيمة العملية منها مبلغ خمسة وعشرون مليون ليرة خلال السنة المالية .

فإذا تحقق الديوان من ان اعطاء المساهمة وانفاقها قد جرياً وفقاً للاصول اصدر تقريراً خاصاً ضمنه موافقته، وفي حال تبين للديوان بنتيجة رقابته وجود ملاحظات، يلفت نظر الادارة اليها ويقرن موافقته على ابراء الذمة بالتوصيات اللازمة بشأن هذه الملاحظات. أما اذا تبين له ان جزء من النفقات يخرج عن الغاية المحددة له لاسيما فيما يتعلق بشراء الاصول الثابتة، فإنه يقضي بعدم الموافقة على ابراء ذمة القيم عن هذا الجزء من المساهمة[2] .

2- البيانات الفصلية والسنوية التي ترد الى ديوان المحاسبة من البلدية مباشرة، فهذه البيانات ترسلها، بالنسبة الى الواردات، كل المراجع المختصة بابرام جداول التكليف واصدار أوامر القبض أو اوامر التحصيل، وهي تتضمن المبالغ المحققة والمبالغ الملغاة أو المنزلة خلال الفصل أو السنة المختصة. وترفق نسخ مصدقة عنها فيقارن الديوان بين الارقام

---

[1] - المادة 45 وما يليها من تنظيم الديوان وحبيش ص 122 .
[2] - تقرير ديوان المحاسبة عن عامي 1999 و 2000 ج عدد 52. تاريخ 2001/10/23 ص 4783.

الواردة في البيانات الاجمالية وبين تلك الواردة في هذه النسخ، ولا يتولى الديوان في هذه المرحلة التدقيق في صحة التحقق .

أما بالنسبة الى النفقات فهذه البيانات الفصلية السنوية يرسلها المحاسبون الاداريون، ويتولى الديوان مقارنة الاعتمادات الاساسية الواردة في البيانات مع تلك المفتوحة في الموازنة ولا يتولى الديوان في هذه المرحلة التدقيق في صحة العقد والتصفية والصرف .

نشير الى ان ديوان المحاسبة في رقابته على الحسابات، سواء القضائية و الادارية، ينطلق من بيانات يفترض ان ترسلها اليه البلديات الخاضعة لرقابته، كما له ان يقرر اجراء التدقيق المحلي اذا رأى ذلك ضرورياً .

وللبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية[1] .لتفسير النصوص المالية التي تثير مصاعب معينة اثناء التطبيق الذي قد لا يحيط المشترع بكافة جوانبه ويكون لهذا الرأي الصفة الاستشارية ، اذ ان البلدية غير ملزمة بطلب الرأي، وغير ملزمة بنتيجته، ولا يقبل الطعن لدى مجلس شورى الدولة لانه غير ملزم وغير نافذ[2] . ولكن في الواقع فإننا لم نجد فعالية لهذه الرقابة الحالية على عمل البلديات , و لم نجد اي طلب لرأي استشاري من قبل بلدية حارة حريك لديوان المحاسبة .

الفقرة الثانية : رقابة الديوان القضائية

إن ديوان المحاسبة يمارس من خلال وظيفته القضائية ، الرقابة على الحسابات والتي تعتبر احدى المهام الاساسية، بالاضافة الى توليه الرقابة على اعمال الموظفين وعلى نصوص تعيينهم ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة وفقاً للقواعد القانونية المرعية الاجراء .

ولأن الديوان مهمته الأساسية هي السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وفقا" للمادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 16 أيلول سنة 1983 فقد ارتأينا

---

[1] - المادة 87 من قانون تنظيم الديوان

[2] - ش.ل. في 11 حزيران 1996 ، غانم المجموعة الادارية سنة 1996 ص 183.

دراسة دوره الرقابي ضمن إطار الرقابة المالية بالرغم من إعتباره محكمة إدارية تتولى القضاء المالي .

النبذة الاولى : الرقابة على الحسابات

تشكل الرقابة على الحسابات احدى المهام الاساسية لديوان المحاسبة بالاستناد الى قانون تنظيمه الذي اناط به، كمحكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مراقبة استعمال الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها .

وقد حددت المادة 56 من قانون تنظيم الديوان الغاية من الرقابة على الحسابات، وهي البت في صحة المحتسبين، واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة أو في دفعها دون أن تكون له الصفة القانونية .

كما حددت المادة 57 نطاق الرقابة على الحسابات فيما يتعلق بواردات الموازنة ونفقاتها ومقبوضاتها ومدفوعاتها والمواد من حين استلامها الى حفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة المتعلقة بها، بحث تشمل الرقابة صحة المستندات التي تم التحصيل أو الدفع بموجبها، وانطباق المعاملة على القوانين والانظمة المرعية الاجراء .

وقد ترك القانون لفريق التدقيق اختيار الاجراءات العملية للقيام بالرقابة على الحسابات في حدود الغاية والنطاق المحددين في المادتين المذكورتين .

والصلاحية القضائية التي يمارسها ديوان المحاسبة هي صلاحية استثنائية خاصة يجب تطبيقها حصرا على ما شرعت له وفقا لما نص عليه القانون، ولا يجوز تطبيقها على سبيل القياس[1] .

[1] - ش.ل رقم 200 تاريخ 1984/10/18 م . ق إ عدد 1 سنة 1985 ص 346 ، رقم 35 تاريخ 1989/12/12 م . ق إ عدد 6 سنة 93/92 ص 92

النبذة الثانية : الرقابة على اعمال الموظفين وعلى نصوص تعيينهم

ان ديوان المحاسبة هيئة قضائية ادارية ,مهمتها السهر على ادارة الاموال العمومية ,و ذلك بمراقبة استعمالها بالفصل في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها ,وبمحاكمة الموظفين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها .

أولا : فئة الموظفين الخاضعين لرقابة الديوان

حددت المادة 59 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة نطاق الرقابة القضائية على الموظفين، فنصت على انها تشمل اعمال كل من يقوم بادارة استعمال الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو يمسك حساباتها، وكل من يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية أو يساهم في هذه الاعمال والعمليات ويعتبر في حكم الموظف لتطبيق احكام هذه الرقابة، كل شخص عهد اليه تولي ادارة الاموال العمومية سواء اكان ذلك بالتعيين أو بالانتخاب أو بالتعاقد[1] .

فالموظفون المعنيون هم الذين يوليهم القانون من جهة تصريف الشؤون المتعلقة بالاموال التي تُجبى وتصرف على وجه العموم وهذه الفئة من الاموال العمومية تتألف من المعاملات الخاصة بواردات الموازنة ونفقاتها، وبمقتضيات الخزينة وكل ما يتعلق بالحسابات العائدة لهذه المعاملات وانطباقها على القانون، ومن جهة ثانية تصريف الشؤون المتعلقة بالاموال المخصصة لاستعمال العموم اذا كانت منقولة او غير منقولة، وهذه الفئة تختص بالمواد وبالاملاك العامة. ويعتبر من ادارة الاموال العمومية ويخضع لرقابة الديوان كل عمل يدخل في احدى الفئات المذكورة اعلاه ، وايضا كل من يعقد نفقة أو يصرفها او يدفعها أو يقبضها دون مسوغ شرعي اذ تعتبر ككسب واقعي وبصورة عامة وبصورة عامة كل من له علاقة بصرف أو بقبض الاموال العمومية أو دفعها أو انفاقها وكل موظف يقوم بالاعمال

[1] - ان انتساب بلدية بيروت الى منظمة المدن العربية ومن شأنه أن يرتب دينا نتيجة للاشتركات التي ستتحقق في وقت لاحق ويقتضي عرضه على تأشيرة مراقب عقد النفقات وديوان المحاسبة دون المعاملات التنفيذية اللاحقة له كدفع الاشتراك وبما انه يترتب عقدا للنفقة حسب مفهوم المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية وبالتالي يقتضي الكف عن الملاحقة لانتفاء المخالفة (ديوان المحاسبة ، قرار رقم 166 / ر.ق نهائي تاريخ 2001/6/18 موظفين ج.ر. عدد 6 تاريخ 2003/1/25 ص 454

المذكورة اعلاه ولو كان موظفا اداريا صرفا يخضع بعمله للرقابة القضائية لديوان المحاسبة[1].

اذ ان ما يرتكبه هؤلاء من مخالفات مهما كان تأثيرها على هذه الاموال لا تقع تحت طائلة الرقابة القضائية التي يخضع لها الذين يتولون ادارة الاموال المذكورة وانما تخضع للملاحقة الادارية والتأديبية والقضائية العادية بحسب نوعها ووصفها[2].

ويمارس ديوان المحاسبة ايضا بمقتضى المادة ٨٦ من قانون تنظيمية رقابة قضائية على نصوص
تعيين الموظفين او المستخدمين لدى البلديات الخاضعة للرقابة.

ثانيا" : أنواع القرارات التي يتخذها الديوان

يعتمد الديوان حسب قانون تنظيمه ، في اطار ممارسة الرقابة القضائية طريقة القرار المزدوج الذي يتم على مرحلتين:

– المرحلة الاولى : اصدار قرارات مؤقتة، يتخذها في حال وجود مآخذ على الحساب موضوع التدقيق، ويبلغ القرار المؤقت المتضمن المآخذ السنوية للحساب على المحتسب والى رئيسه المباشر، ويعطى مهلة لا تقل عن ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه القرار لتبرير هذه المآخذ المنسوبة الى حسابه[3].

المرحلة الثانية : اصدار قرارات نهائية، فبعد ورود دفاع الموظف المعني او انقضاء المهلة المحددة له لبيان رده على المآخذ الواردة في القرار المؤقت، يتخذ الديوان قراراً نهائياً بشأن

[1] - ش.ل رقم 598 تاريخ 1969/5/14 ، م . ق إ عدد 10 سنة 97 ص 633 ، 592 ورقم 33 و 35 تاريخ 1989/12/12 م . ق إ عدد 6 سنة 93/92 ص 87 ، 92 ورقم 2 تاريخ 1990/1/11 م . ق إ عدد 6 سنة 93/92 ص 109

[2] - ش.ل رقم 200 تاريخ 84/10/18 - م . ق إ عدد 1 سنة 85 ص 346

[3] - المادة 71 من قانون تنظيم الديوان، يستفاد من نص الفقرة الثانية من المادة 68 من المرسوم رقم 59/118 المتعلق بديوان المحاسبة ان المشترع حدد الحد الادنى لمهلة تقديم الدفاع وترك للديوان بناء لسلطته الاستنسابية حق تحديد هذه المهلة وفق مقتضيات كل قضية تأمينا لحق الدفاع بما يزيد عن الحد الادنى المذكور واعتبر مهلة الثلاثين يوما من الانتظام العام يؤدي اغفالها من قبل الديوان الى نقص قراراته المحددة في القرار المؤقت أن يتذرع بأنه لم يعط المهلة الكافية لتأمين حق الدفاع ش.ل. رقم 1 تاريخ 1990/1/11 م . ق . إ عدد 6 سنة 1993/1992 ص 105 .

الحساب نتيجة لاعادة درسه في ضوء الرد المقدم او في الحالة المعروضة عند تقديم الرد كما يتخذ الديوان قراراً نهائيا بشأن المحاسب بابراء ذمة المحتسب اذا تبين له براءته[1] .

وقرارات ديوان المحاسبة النهائية، تصدر بالدرجة الاخيرة عن سلطة ذات صفة قضائية، ونقضها يرتب على الديوان ان يتقيد بقرار مجلس شورى الدولة، وهذه القرارات تعامل معاملة الاحكام القضائية وليس معاملة القرارات الادارية، كون القرار النهائي حاز حجية الامر المقضي.

ثالثا" : طبيعة الملاحقات والعقوبات في الديوان :

ترتكز المخالفات المالية، او النظر فيها، على مقياس مادي اي على ارتكاب الفعل المادي المالي من قبل الموظف بعقد ذمته او بتصنيفها أو يعرفها او يدفعها او بقبضها دون مسوغ شرعي، ودون اي اعتبار للنية المرافقة له، غير ان ذلك لا يمنع الديوان من التحقق من تلك النية عند فرض العقوبات[2].

وقد حددت المادتان ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان، المخالفات التي يمكن ان يرتكبها الموظفون وتعرضهم للملاحقة امام الديوان والغرامات التي يمكن ان يحكم بها، اضافة الى الالتزامات المدنية والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن ان تقضي بها المراجع المختصة.

وتختلف الملاحقة التأديبية بحق الموظف الذي اخل بواجباته الوظيفية عن الملاحقة أمام ديوان المحاسبة، فقد نص القانون طرحه على انه الملاحقة التأديبية يمكن احالة المخالف امام ديوان المحاسبة لتغريمه مالياً.

المطلب الثاني : رقابة المراقب المالي العام

بعد تنامي وانتشار ظاهرة الفساد المالي الذي ادى الى تبديد ونهب الاموال العمومية، كان لا بد من وضع اجهزة متخصصة في الرقابة المالية، ومن ابرز هذه الاجهزة المراقب العام،

---

[1] - لمزيد من المعلومات حول القرار النهائي للديوان يراجع : علي مرجه ايوب - النظام التأديبي العام ، ضمانات حقوق وتدابير رادعة ، المنشورات الحقوقية صادرة ، طبعة اولى سنة 2001 ص 457 وما يليها.

[2] - ش. م. رقم 2 تاريخ 1/11/ 90، م. ق. إ. عدد 6 سنة 93/92 ص 109. إن مهلة تميز قرارات ديوان المحاسبة هي شهران من تاريخ تبلغها، وبالتالي تردّ المراجعة بعد إنصرام هذه المهلة القانونية. (ش.ل. رقم 34 تاريخ 9/12/1 م. ق إ عدد 6 سنة 93/92 ص 91).

وهذا ما سنتطرق اليه في هذا المبحث من خلال التعريف بالمراقب العام والسلطة التي يملكها والنتائج التي تترتب على الأعمال التي يقوم بها.

الفقرة الأولى : التعريف بالمراقب المالي العام[1]

المراقب العام هو موظف من موظفي ملاكات الدولة[2] يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، وتنتهي خدماته بالطريقة ذاتها،[3] ويمكن في حال عدم توفر العدد اللازم من المراقبين العاميين الذين تتوفر فيهم الشروط المحددة في المادة 96 من قانون البلديات، التعاقد وفقاً للأصول المرعية الاجراء مع اشخاص من خارج الملاك من حملة الاجازة في الحقوق او العلوم السياسية او ادارة الاعمال او ما يعادل كلاً منها.[4]

يرتبط المراقب العام اداريا بوزارة الداخلية طيلة مدة قيامه بهذه الوظيفة، ويمكن ان تتناول سلطة اكثر من بلدية او اتحاد[5]. وقد الحق المراقبون العاديون وفق التنظيم الجديد لوزارة الداخلية بمصلحة شؤون المحافظات والمجالس المحلية، وهم يتولون مهام الرقابة على الاعمال المالية في بلدية بيروت وسائر البلديات واتحادات البلديات التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويدققون في تلك الاعمال لجهة مدى انطلاقها على القوانين والانظمة، ويمارسون بصورة خاصة الرقابة على المعاملات المالية وكيفية جباية وانفاق الاموال البلدية يجري توزيعهم بقرار من وزير الداخلية والبلديات، ويؤمن رئيس المصلحة الاشراف على اعمالهم والتنسيق فيما بينهم يعاونه جهاز المراقبة الملحق به لهذه الغاية[6] .

[1] - الغيت وظيفة المراقب العام وستبدل بالـ audit المنصوص عنه في المادة 88 من مشروع قانون البلديات الجديد مهمته ضبط العمل المحاسبي وتدقيق محاسبة البلديات التي يفوق قطع حسابها السنوي على مئة مليون ليرة لبنانية وذلك لافتقاد بعض البلديات الى اشخاص مختصين في هذا المجال.

[2] - هو موظف من الفئة الثالثة - تابع لوزارة الداخلية والبلديات .

[3] - اخضعت الاعمال المالية في العديد من البلديات واتحاد البلديات لسلطة مراقب مالي وذلك بموجب مراسيم كانت تصدر تباعا لهذه الغاية وهي :

- المرسوم رقم 3200 تاريخ 1980/7/3 لخضاع الاعمال المالية في بعض اتحادات البلديات الى سلطة مراقب مالي يسمى المراقب العام .
- المرسوم رقم 602 تاريخ 1983/5/19 اخضاع بعض البلديات لسلطة مراقب مالي .
- المرسوم رقم 1429 تاريخ 1991/7/5 اخضاع بعض البلديات لأحكام قانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة والرقابة المالية .

[4] - المادة 29 من المرسوم رقم 4082 تاريخ 14 تشرين الاول 2000 تنظيم وزارة الداخلية (ج.ر. عدد 50 ص 424) .

[5] - المادة 95 من قانون البلديات والمادة 105 من المرسوم 82/5595 (تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية) .

[6] - المادة 29 من تنظيم وزارة الداخلية

وفيما خلا الصلاحيات والتعويضات المقررة للمراقب العام، لا يجوز اناطته في البلدية او الاتحاد بأية مهمة ولا تكليفه القيام بأي عمل ولا تقاضي أي تعويض او مكافأة، الا انه يستفيد من المنافع والخدمات التي تعطى للموظفين في ملاكه الاصلي اي كان نوعها، وتدفع له بالاضافة الى رواتبه ومخصصاته من موازنة البلدية او الاتحاد، ويوزع الراتب الشهري الاساسي للمراقب العام بالتساوي على البلديات واتحاد البلديات التي يمارس الرقابة المالية على أعمالها[1] .

وهذا الامر يخالف مبدأ جواز تقاضي الموظف الذي يتولى المراقبة اي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته، الامر الذي ينعكس سلبا على اعمال المراقبين وعلى الاموال العامة . وبالرغم من ذلك تدارك المشترع امر التعويضات والمكافآت، والقيام بأعمال خارج مهام المراقب العام وذلك منعا للتجاوز. ويلاحظ المدقق في هذه القضايا ان للمراقب العام اهمية كبرى في الدوائر التي يشرف على نفقاتها، ولو كان الامر مطلقاً من هذه القيود لاصبح التجاوز قريب المنال، اذ كيف تضبط اعمال المراقب وهو يوافق على تعويضات ومكافآت للآخرين أو اعمال اضافية ويحرم نفسه منها ؟ لذلك فقد جاء النص حكيما ومن حيث المبدأ توقفت ازاءه الاطماع.

الفقرة الثانية : سلطة المراقب المالي العام

أُخضعت لسلطة المراقب العام البلديات التي سبق واخضعت لاحكام قانون المحاسبة العمومية أو لرقابة ديوان المحاسبة. والبلديات التي زادت واردتها الفعلية على المليون ليرة لبنانية بموجب الحساب القطعي، وذلك اعتبارا من اول السنة التالية للسنة التي أمر فيها الحساب القطعي الذي اظهر زيادة الواردات الفعلية على المليون ليرة، على ان تعين هذه البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ويعيّن المراقب العام لبلدية واحدة أو اكثر، ويرتبط ادارياً بوزراة الداخلية[2] .

---

[1]- المادة الثانية من المرسوم رقم 1174 تاريخ 1999/9/2. (تسوية أوضاع المراقبين العامين في البلديات وتجديد تعينهم . معّدل بالمرسوم رقم 2458 تاريخ 2000/2/14.

[2] - المادة 105 من المرسوم رقم 82/5595 . يلاحظ ان هذه المادة جاءت تكراراً للمادة 95 من قانون البلديات مع دخولها في تفاصيل مالية أدق . – قوانين لبنان مجلد 7 ص 7207، المنشورات الحقوقية صادر.

وعملية فإن مهمة المراقب العام، وهو مراقب عقد النفقات، تتجلى في رقابته على البلديات واتحاد البلديات بالأمور الأتية:

1 – ابداء الرأي في مختلف الاعمال المالية، عندما يطلب منه ذلك، كمشاريع القرارت والاتفاقيات المختلفة، لا سيما في مشروع الموازنة، وفي مشاريع الاعتمادات الاضافية التي يتوجب عرضها عليه بعد اعدادها وقبل اقرارها من المراجع المختصة، وغيرها من المعاملات التي لها نتائج مالية على الموازنة، بحيث يتوجب على رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أن يحول مشروع الموازنة او مشروع فتح الاعتماد على المراقب العام ليبدي رأيه فيه مقرونا بمطالعته، قبل احالته على المجلس البلدي. الا ان رأي المراقب في هذه الحالات ليس له اي صفة الزامية، بل هو مجرد بيان توضيحي.[1]

2 –ممارسة رقابته على الواردات، بحيث يبدي رايه في التعديلات التي تطرأ على عمليات طرح الرسوم البلدية، وفي صحة اجراء المعاملات التكليف والاعتراض عليها، وفي صحة التحصيل وفي توريد المبالغ المحصلة وفقا للقوانين النافذة[2].

3 – الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات التي تستلزم مهامه ضرورة الاطلاع عليها دونما حاجة الى موافقة مسبقة من احد.

4– مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وادارة اموال البلدية، ويرفع الى وزارة الداخلية الاقتراحات التي من شأنها تحسين سير العمل، وعلى المراقب العام ان يشارك في التحقيقات التي تترتب عليها نتائج مالية.

5– مسك محاسبة ادارية لضبط حسابات الموازنة، هي محاسبة النفقات المعقودة وارصدة واعتمادات الموازنة، فكل معاملة تؤول الى عقد نفقة، يجب ان تقترن فيها توقيعها، بتأشير

---

[1] - موريس نخلة , الوسيط في شرح قانون البلديات , موجع سابق ,ص 684 .

[2] استنادا الى المادة 107 من المرسوم رقم 82/5595 والمادة 6 من قانون البناء يكون النظر في رخص الاسكان داخلا ضمن اختصاص المراقب البلدي العام لأن هذه الرخص تدخل ضمن الاعمال المالية من حيث المبدأ ولأنها تشكل ابرء ورد النص صريحا على رقابته من كافة النواحي تكليفا وتحصيلا وتوريدا (ديوان المحاسبة ، الرأي رقم 1 تاريخ 2001/1/15 ، طالب الرأي : بلدية بيت مري ، ج.ر. عدد 6 تاريخ 2003/1/25 . ص 463) .

المراقب العام او مخالفة القواعد المتعلقة بادارة الاموال العمومية او ارتكاب خطأ او تقصير أو اهمال من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية او بالاموال المودعة في الخزينة[1].

6- الرقابة على قطع حساب الموازنة، بحيث يتولى تدقيق حساب موازنة البلدية لجهة اقترانه بموافقة المجلس البلدي وتوقيعه على المرجع المختص في البلدية كما يراقب صحة الحسابات رقمياً وحسابياً ومطابقتها للقيود، وصحة حسابات الواردات والنفقات ومطابقتها للقيود الخاصة بها.

7- التأشير على معاملات عقود النفقات لجهة توفر الاعتمادات وصحة التنسيب وتخصيص الاعتمادات لنوع النفقة ذاتها، وانطباق المعاملة على القوانين والانظمة، ويرفض التأشير في الحالات المعاكسة.

فالمراقب العام في البلدية يراقب قانونية المعاملة وفقا لأحكام المادة 65 من قانون المحاسبة العمومية. أما استنساب النفقة وتقدير ملاءمتها، وان كان من صلاحية المرجع النفقة الصالح لعقدها، فإن هذه السلطة الاستنسابية تصبح خاضعة للرقابة عندما تخرق السلطة القاعدة القانونية وتتجاوز صلاحيتها، كما يحصل ذلك عند تفسير القانون بطريقة غير صحيحة. وان عقد نفقات لا تترتب على البلدية يعتبر تجاوزا لصلاحية السلطة التي تتمتع بالملاءمة، وهو يقع بالتالي تحت الرقابة[2] .

8- ضبط المخالفات والمخالفات المالية المقصودة هي من نوع :

عقد نفقة خلافاً للاصول أو عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات، أو اهمال عرض المعاملات على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، أو وضع معاملة موضع التنفيذ لم تعرض على هذه الرقابة .

الفقرة الثالثة : النتائج المترتبة على الاعمال التي يقوم بها المراقب العام :

يرفع المراقب العام تقريراً الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية تقع تحت طائلة المادتين 60 أو 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة مرفقا بالمستندات

[1] - المادة 60 من قانون تنظيم المحاسبة

[2] - دوان المحاسبة، قرار رقم 12/ر. ف نهائي، تاريخ 2000/1/12 . (التقرير السنويلديوان المحاسبة عن اعمال الديوان عن عامي 1999 و 2000، ج.ر. عدد 52 ص 4804) .

الثبوتية، والا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ ويبلغ نسخة عن هذا التقرير الى كل من وزارة الداخلية والمجلس البلدي المختص[1].

يضع المراقب العام، نتائج هذه الرقابة تقارير دورية كل ثلاثة اشهر عن نتائج رقابته على كل بلدية يراقبها، يرفعها الى وزارة الداخلية ويبلغ نسخة عنها الى البلدية المختصة. كما يضع تقريراً سنوياً يتضمن ملاحظاته التي يستخلصها من رقابته على اعمال الدورة المالية المنتهية بيرفق بالحساب القطعي اثناء دراسته والتدقيق فيه . يتبين مما تقدم ان دور المراقب العام في البلديات يماثل أو يوازي لناحية النفقات دور مراقب عقد النفقات في الادارات العامة.

وهذا الدور مأخوذ في نص المرسوم رقم 424 تاريخ 1964/11/13 المتعلق بتحديد أصول مراقبة عقد النفقات في الادارات العامة لاسيما المادة التاسعة منه، علماً بأن وزير الداخلية هو بمثابة المراقب المركزي لعقد النفقات في البلديات، كوزير المالية بالنسبة الى الادارات العامة.

الا انه بالرغم من اهمية هذا الدور المناط به تبين ان جهاز المراقبين العاملين لدى البلديات يعاني من نقص كبير، فعددهم لا يتجاوز الثمانية[2]، في حين أن عدد البلديات الخاضعة لسلطة مراقب عام يبلغ حوالي خمسة وسبعون بلدية وثمانية اتحادات بلديات، وقد نتج عن ذلك أن المراقب العام الواحد يتولى الرقابة احياناً على اكثر من عشر بلديات دفعة واحدة، مما يحمل على التساؤل عن امكانية قيام هؤلاء المراقبين بالرقابة الجدية والفاعلة، وهو الامر شبه المستحيل. اضافة الى ذلك فإن هؤلاء، كما قدمنا يتقاضون رواتبهم أو الاتحادات التي يمارسون رقابتهم عليها مما يخالف مبدأ عدم جواز تقاضي الموظف الذي يتولى المراقبة اي تعويض من الجهاز الذي يتولى مراقبته، كما يؤثر على الاستقلالية في ممارسة رقابتهم، ولهذا فإن الوضع الحالي للمراقبين العامين لدى البلديات يجعل الرقابة المالية التي يمارسونها غير فعالة في معظم الاحيان، ولا يحقق الغاية التي توخّاها المشترع اصلاً من فرضها.

[1] - المادة 110 من المرسوم رقم 81/5595

[2] - المرسوم رقم 2019 تاريخ 92/1/9 ، ثم المرسوم رقم 1174 تاريخ 1999/9/2 (تسوية اوضاع المراقبين العامين في البلديات واتحاد البلديات وجديد تعينهم).

ولهذا فقد قام ديوان المحاسبة، بوضع اقتراح لمشروع قانون يتضمن اصول محاسبة واحدة لكافة البلديات، لاحظ فيه امور لم تكن مدرجة في الانظمة الحالية التي ترعى اصول المحاسبة في البلديات، ومنها تحديد المهام المناطة بالمراقب العام لا سيما لناحية تدقيق الواردات بعد أن كان النص في المرسوم 82/5595 غامضاً بالنسبة للواردات، فقيام هؤلاء المراقبين العاميين بدورهم من الضرورة بمكان لانه يسهّل ويمكن ديوان المحاسبة من اجراء رقابتة، لذا لا بد من زيادة عددهم، ورفع كفاءتهم وتأهيلهم وتمكين ديوان المحاسبة من ممارسة رقابة فاعله عليهم ومحاسبتهم عند الاقتضاء[1].

المطلب الثالث : لجان الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية

إجازة القانون لكل بلدية ضمن نطاقها أن تفرض الرسوم البلدية المختلفة في سبيل أداء الخدمات للمواطنين ومن خلال هذا المبحث سوف نتطرق الى الصلاحية التي تتمتع بها البلدية بفرض هذه الرسوم والغرامات، والى ماهية لجان الاعتراضات وحدود صلاحيتها .

الفقرة الأولى : صلاحيات البلدية في فرض الرسوم والغرامات :

تعمل البلدية على تحصيل الواردات وذلك بسبب انعكاسها المباشر في عملية الانفاق التي تعكس توجيهات وقدرات البلدية الانمائية والخدماتية، حيث تتولى وحدة التحصيل جباية الرسوم المفروضة وقبض الاموال التي تستوفيها البلدية بطريقة مباشرة، يوجد غاية في فرض رسوم البلدية وطبيعة الغرامة المتفرعة عن الرسم البلدي وهذا ما سنعالجه .

النبذة الاولى : الغاية من فرض الرسوم البلدية :

تفرض الرسوم البلدية اصلا في سبيل اداء الخدمات المختلفة للمواطنين، ويناقش فرضها عند درس مشروع القانون المتعلق بها، ولكن استيفاؤها ليس مشروطا بإداء الخدمات فعلياً بصورة عامة أم خاصة.

واذا كان المشرع قد اعطى المجلس البلدي حق تحديد مقدار كل رسم ضمن نطاق حدوده القصوى والدنيا المعينة في القانون، غير أن هذا الحق الاستنسابي ليس حقاً تعسفياً بل يجب

---

[1] - التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن اعمال 1999 و200. (ج.ر عدد 52 تاريخ 2001/10/23 ص 4909 وص 4915.

أن يراعي مبدأ المساواة بين المكلفين أمام الاعباء العامة، آخذا بعين الاعتبار مقدار الرسم المفروض في كل وضع من الاوضاع، لا أن يفرض الرسم على جميع المكلفين بصرف النظر عن أهمية وطبيعة استثمارهم.

فضلاً عن ان تحديد الرسم هذا يخضع لمراقبة القاضي الضريبي للتأكد من صفته ومطابقته للواقع والقانون[1]. لذلك يمكننا القول ان الرسوم تفرض في الاصل على الجميع بصورة شاملة في الحالات المماثلة ما لم يستثني منها حالة معينة بنص صريح، خاصة وان فكرة التكافل الاجتماعي تفرض ان يساهم الجميع في النفقات العامة التي تعود بالخير على الكافة[2] .

ولا يجوز لرئيس البلدية أن يخضع للرسم البلدي صنفا مستثنى منه قانوناً[3] ، كما لا يجوز له اعفاء احد من الرسوم في الوقت الذي لم ينص فيه القانون على ذلك[4].

فكل اعفاء من ضريبة أو رسم يجب أن يفسر بصورة حصرية كونه استثناء لقوانين ولتنظيمات ضريبية تتعلق بالنظام العام، ولا يمكن أن يزاد اعفاء استحساناً. واذا اتضح ان لهذا الاعفاء مبرر يكون مناقشته في معرض التشريع لا في معرض القضاء [5].

وعندما تقوم البلدية بفرض الرسوم على المطارح الخاضعة لها أن تاخذ بأصول معينة لفرضها، ومن المسلم به ان المجلس البلدي، واحيانا رئيس البلدية بالنسبة لبعض العلاوات والغرامات هو الذي يحدد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون، ورقابة لجنة الاعتراضات تنصب ليس على قرار المجلس البلدي المتخذ بشأن الرسوم وشروط اتخاذه،

---

[1] - ش.ل. رقم 136 تاريخ 89/10/6 م.ق.إ. عدد 3 سنة 88/87 ص 185 - ورقم 41 تاريخ 85/1/32 م.ق.إ. عدد 2 سنة 86 ص 39 .

- يعود لمجلس شورى الدولة تحقيق انطباق التخمين الذي تجربه البلدية استنادا الى المادة 7 من القانون رقم 88/60 على الواقع بسائر الطرق ، طالما أنه يستفاد من نص هذه المادة ان هذا التخمين هو الطريقة الوحيدة الحصرية لتحديد القيمة التأجيرية وانه لا يلزم الهيئة القضائية التي تفصل في النزاعات على رسوم المؤسسة على هذه القيمة (ش.ل. رقم 77 تاريخ 1986/4/7 ، م.ق.إ. عدد 3 سنة 87 / 88 ص 96) .

[2] - ش . ل رقم 118 تاريخ 1971/11/30 ، المجموعة الادارية سنة 1972 ص 18 .

[3] - ش . ل رقم 156/29 تاريخ 1948/6/28 النشرة القضائية سنة 1967 ص 198 .

[4] - ش . ل رقم 158 تاريخ 7/12/ 84 م.ق.إ. عدد 1 سنة 85 ص 345

- نصت المادة 361 من قانون العقوبات معطوفة على المادة 350 منه على ان كل موظف اكره شخصا من الاشخاص أو حمله على اداء أو الوعد باداء ما يعرف انه غير واجب عليه أو يزيد عما يجب عليه من الضرائب أو الرسوم وما سوى ذلك من العوائد يعاقب بالحبس سنة على الاقل وبغرامة ادناها ضعفا قيمة الردود كما نصت المادة 362 من القانون ذاته على أن يعاقب بالعقوبة نفسها كل موظف يمنح اعفاء من الضرائب والرسوم والغرامات وسواها من غير أن يجيز القانون ذلك .

[5] - ش . ل رقم 8 تاريخ 86/1/6 م.ق.إ. عدد 3 سنة 88/87 ص 13 - ورقم 50 تاريخ 86/3/10 م.ق.إ. عدد 3 سنة 88/87 ص 63 .

انما على ما تضمنه لجهة مقدار الرسوم ومطارحها، لأن قرار المجلس البلدي خاضع بدوره لرقابة سلطة الوصايا الادارية للتصديق عليه[1] .

النبذة الثانية : طبيعة الغرامة المتفرعة عن الرسم البلدي

ان الغرامة التي تفرض احيانا تكون متفرعة عن الرسم، وهي من ذات الطبيعة القانونية له لأنها ليست سوى زيادة على الرسم ومبنية عليه، فلا يمكن بالتالي فرضها بمعزل عن فرضه، كما انه لا يمكن بحث عدم توجبها اذا امتنع بحث عدم توجبه وهي تجبى بموجب تكليف.

ويعطي القانون الغرامة تارة وصف عقاب الجرم الجزائي صراحة، وطورا لا يحتوي النص مثل هذه الصراحة[2]. الا ان الغرامة المفروضة تبقى تدبيرا من غايته تغريم سلوك المكلف. ولتلك التدابير طابع قانوني مختلط أو مزدوج يختلف كل الإختلاف عن العقوبة المفروضة بموجب القانون الجزائي او عن التعويضات المدنية. فالطابع القانوني للغرامات يشبه العقوبات الادارية لأن الغرامات الضريبية هي في الواقع سلطة معطاة للدوائر المالية المختصة لزيادة الضريبة على المكلف، ولا يمكن أن تماثل أو تشابه هذه الغرامات الضريبية من الدوائر المالية تلك التي يلفظها القاضي الجزائي بل إن إمكانية الدوائر المختصة بزيادة العبء الضريبي يفسر من الناحية القانونية كيفية خاصة لوعاء الضريبة ونسبتها وتحصيلها، ويعود للجنة الاعتراضات بحث الاعتراض الوارد عليها.

وتتمتع البلدية بمركز موضوعي عندما تطالب بالضرائب والرسوم وما يترتب عليها من غرامات، بمعنى انه يحق لها استيفاء ديونها الممتازة بصرف النظر عن وضعية الديون مليئاً كان أم مفلساً ومهما طرأت من تغيرات على اهليته [3].

---

1 - المادة 60 من قانون البلديات . - فوزي حبيش ، الادارة العامة والتنظيم الاداري 1991 ، ص 409

2 - ش.ل. رقم 112 تاريخ 1986/7/7 م.ق.أ.عدد 3 سنة 88/87 ص 137 - ورقم 516 تاريخ 1997/5/7 م.ق.أ. 10 سنة 97 ص 592 - ورقم 27 و 28 تاريخ 89/11/2 م.ق.إ. عدد 6 سنة 92 / 93 ص 71 و 76.

3 - محكمة التميز المدنية، الغرفة الثالثة الاضافية، قرار نقض، رقم 3 تاريخ 82/11/23، مجموعة اجتهادات شاهين حاتم والنقيب شكيب قرطباوي ، ج 179 ص 149).

الفقرة الثانية : ماهية لجان الاعتراضات وواقعها

ان لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية هي لجنة ادارية ذات صفة قضائية تصدر قرارات لها قوة القضية المحكمة، وتعمل على تطبيق العدالة والانصاف وفقاً للاحكام القانونية الضرائبية، فلا يمكنها اعتبار تكليف مطعون فيه مخالفاً لمبدأ المساواة امام المكلفين، ومخالفاً بالتالي للعدالة والانصاف عندما يكون هذا التكليف صادراً وفق الاصول ومطابقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المرعية عند صدوره، اذ انه عند وجود تضارب بين مبدأ الشرعية ومبدأ المساواة أو مبدأ العدالة والانصاف فلا يؤخذ بعين الاعتبار للتطبيق الا مبدأ الشرعية[1].

وقد أنشئت لجان الاعتراض على الرسوم والعلاوات البلدية في مختلف المحافظات وبلغ عددها سبع هيئات[2]. الا انه بتاريخ 31 ايار 2000 صدر القانون رقم 227 قاضيا بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، حيث لحظ انشاء محاكم ادارية على رأسها محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة ومركزه بيروت وقد اعطيت هذه المحاكم الادارية بمقتضى المادة 61 من النظام،

صلاحيات عديدة من بينها صلاحية النظر في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافا لأي نص آخر عام أو خاص كما الغت المادة 62 جميع لجان الاعتراضات على الضرائب المباشرة وغير المباشرة وعلى الرسوم الاميرية والبلدية المنشأة بموجب مختلف قوانين الضرائب والرسوم، واحالت جميع الاعتراضات العالقة امام هذه اللجان بالطريقة الادارية الى المحاكم الادارية وفق صلاحيتها الاقليمية خلال شهر من تاريخ نفاذ هذا القانون.

وبمقتضى المادة 34 من النظام اعلاه يحدد بقرار من وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الاولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة . ولكن وزير العدل لم يصدر قراره بهذا الشأن، ما يحتم وفق احكام المادة 34 يبقى

1 - ش.ل. رقم 3 تاريخ 89/1/5، م.ق.إ. عدد 6 سنة 93/92 ص 32.

2 - المرسوم رقم 2913 تاريخ 9 أيار 2000 منشور في الجريدة الرسمية، عدد 21 تاريخ 2000/5/18، ومعدّل بالمرسوم رقم 665 تاريخ 2001/11/5، ج.ر. عدد 56 تاريخ 2001/11/8.

معمولاً بالنصوص التشريعية والتنظيمية القديمة ريثما تتمكن السلطة التنفيذية في وضع النص التشريعي الجديد موضع التنفيذ .

هذا فضلا عن ان مبدأ استمرارية سير المرافق العامة يفرض ان تستمر لجان الاعتراضات على الضرائب والرسوم الاميرية والبلدية بالعمل وفق الاحكام التي ترعاها، وذلك الى حين وضع النصوص المتعلقة بالمحاكم الادارية التي ستحل محل هذه اللجان موضع التنفيذ الفعلي، وذلك منعاً لاي فراغ تشريعي من شأنه أن يؤدي الى عرقلة حسن سير العدالة واحقاق الحق[1].

الفقرة الثانية : حدود صلاحيات لجنة الاعتراضات

عندما يعطي القانون الحق لكل مكلف أن يعترض على الرسوم والعلاوات، يكون قد أولى لجنة الاعتراضات صلاحية مطلقة بداية للنظر بكل ما يتعلق بالرسم والغرامة .

وقد حدد قانون الرسوم البلدية الاصول الواجب اتباعها للاعتراض على الرسوم بحيث تبحث في الاعتراض من قبل المكلفين بالصورة البدائية، لجان مؤلفة لهذه الغاية، وتستأنف قراراتها عند الاقتضاء لدى مجلس شورى الدولة[2].

اذا، ان ما يعود الى اللجنة المؤلفة للنظر في الاعتراضات على الرسوم البلدية، هو بحث الرسم ذاته والبت في قانونية فرضه اصلاً وأسسه ومقداره، فلها صلاحية مطلقة، بداية للنظر

---

[1] - عندما يوجد فراغ قانوني، تطبّق الأحكام التنظيمية والقانونية القديمة إلى ان تصدر أحكام تطبيقية أو قانونية جديدة للقانون الجديد. بمعنى أن تظل النصوص التطبيقية معمولاً بها وسارية المفعول في كل ما لا يتعارض والنصوص التشريعية الجديدة، وذلك ريثما تصدر النصوص التطبيقية الجديدة. وهكذا فإن الأحكام القانونية القديمة تبقى واجبة التطبيق لغاية إقتران النظام الجديد بالأسس والتدابير اللازمة لوضعية موضع التنفيذ، وإنه ليس على الإدارة في مطلق الأحوال أن تطبق الأسس الجديدة التي لم ينص عليها القانون أو التي لم يصدر بشأنها مراسيم تطبيقية. (ش.ل. رقم 824 تاريخ 97/7/9، م. ق. إ. عدد 12 سنة 98 ص 654 ورقم 55 تاريخ 88/4/5، م.ق.إ. عدد 3 سنة 88 ص 86).

[2] - نصت المادة 60 من نظام مجلس شورى المعدّلة بالقانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31 على أن: "مجلس شورى الدولة هو المرجع الإستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمرجع الإستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عيّن لها القانون محكمة خاصة ومحكمة من الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا". (منشور في الجريدة الرسمية، عدد 24 تاريخ 2000/6/2).

- إن نصوص قانون المحاسبة العمومية، المطبق على الرسوم بإعتبارها من الأموال العمومية، أنشأت أجهزة للنظر في المرحلة الأولى من التقاضي في الرسوم والضرائب، سواء أكانت هذه الأجهزة مؤلفة أم لا وجعلت مجلس شورى الدولة مرجعاً للنظر في المرحلة الثانية من التقاضي في الضرائب والرسوم. (ش.ل. رقم 17 تاريخ 86/2/3، م.ق.إ. عدد 3 سنة 87 / 88 ص 26).

بكل ما يتعلق بالرسوم والغرامات متوافقة مع الواقع ومع القانون أم لا، ويدخل في هذه المهمة التطرق الى وعاء الضريبة اذا اقتضى الامر[1].

ولا يمكن للجنة أن تضع يدها أو يحال اليها اعتراض للبت به أو الفصل في قانونية تكليف ما الا اذا كان يوجد في الاساس تكليف منازع بشأنه[2].

ولا يوجد في قانون الرسوم البلدية نصوص قانونية تجيز للجنة أن تعيد النظر بقراراتها وتفصل بذات النزاع بعد ان تكون قد فصلت بالتكاليف المنازع بشأنها ورفعت يدها عنها لأن في ذلك مخالفة لقوة القضية المحكمة. وان المشترع اوجد طريقة وحيدة للطعن في قرارات اللجنة وهي استئنافها امام مجلس شورى الدولة[3] بسبب مخالفة القانون. وتحدد مهلة تقديم الطعن بشهر واحد اعتبارا من تاريخ ابلاغ المكلف أو البلدية القرار[4]. حيث يمكن الطعن بالاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية عن طريق التمييز واذا لم ينص القانون على ذلك. وان الطعن امام مجلس شورى الدولة في هذه القرارات هو بصورة شاملة طلب نقض[5]، ما لم يبين القانون صراحة انه استئناف اما بذكر اللإستئناف صراحة، واما ببيان القواعد التي يجب مراعاتها اذا كانت تماثل قواعد الاستئناف.

ومن مبنى المنازعات القضائية التي لا يجوز تقدم استئناف تبعي بشأنها ولا طلبات مقابلة تلك التي تتعلق بالنزاع الضريبي، لأن هذه النزاعات لا تتوافق مع فكرة المراجعة التبعية لطبيعة الصلاحيات التي تمارسها المحاكم للنظر بهذه القضايا .

وانه لا يمكن للقاضي الاداري أن يفصل بصحة طلب مقابل الا اذا كان صالحاً للنظر به، فمجلس شورى الدولة هو مرجع استئنافي للقضايا الضريبية[6].

[1]- ش.ل. رقم 163 تاريخ 85/3/11، م.ق.إ. عدد 2 سنة 86 ص 153 ورقم 243 تاريخ 85/10/30، م.ق.إ. عدد 2 سنة 86 ص 237 – ورقم 131 تاريخ 88/6/2، م.ق.إ. عدد 5 سنة 91/90 ص 223.

[2] - ش.ل. رقم 138 تاريخ 84/7/4، م.ق.إ. عدد 1 سنة 1985 ص 106 – ورقم 5 تاريخ 86/1/6، م.ق.إ. عدد 3 سنة 88/87 ص 7- ورقم 89 تاريخ 93/2/24، م.ق.إ. عدد 7 سنة 94 ص 171 – ورقم 271 تاريخ 84/11/13، م.ق.إ. عدد 1 سنة 85 ص 230.

[3] - ش.ل. رقم 138 تاريخ 1984/7/4، م.ق.إ. عدد 1 سنة 1985 ص 106 – ورقم 91 تاريخ 84/6/19، م.ق.إ. عدد 1 سنة 85 ص 69.

[4]- إن الكتاب المرسل بالبريد المضمون والمبلغ إلى المستدعية جواباً على إرسال حوالة بريدية بقيمة الرسوم المتوجبة عن رخصة بناء تعتبر المستدعية أنها حصلت عليها ضمناً". إن هذا الكتاب تتوفر فيه شروط القرار النافذ والضار ويخضع لمهل الطعن بالقرارات الإدارية. (ش.ل. رقم 128 تاريخ 86/7/29، م.ق.إ. عدد 3 سنة 88/87 ص 167).

[5] - راجع المادتين 114 و117 من نظام مجلس شورى الدولة.

[6]- ش.ل. رقم 248 تاريخ 93/5/19، م.ق.إ. عدد 7 سنة 94 ص 321.

الا انه استئناساً بالقواعد المقررة في قانون اصول المحاكمات المدنية التي لا تتعارض مع المبادىء العامة التي ترعى اصول المحاكمات الادارية، واستلهاماً لقواعد العدالة والانصاف التي تملي تمكين المستأنف عليه من ممارسة حقه في الاستئناف خارج المهلة بعد أن مارس خصمه هذا الحق، يُقبل الاستئناف التبعي أمام مجلس شورى الدولة، من حيث المبدأ مع مراعاة شروط محددة واستثناءات مقررة حصراً[1].

في الخاتمة نرى اسوة باجهزة الرقابة المحلية والدولية ان دور اجهزة الرقابة المالية لا يقتصر على مجرد مراقبة قانونية او نظامية المعاملات والجلسات المالية أو بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين بل ان دور الاجهزة الرقابية دور المرشد أو الموجه للبلديات الخاضعة للرقابة وليس فقط بحكم النص القانوني بل بحكم الخبرة والاختصاص في هذا المجال والرقابة الادارية لمختلف وجوهها لا تكفي دوما لوحدها لتحقيق الاشراف على البلديات وتصحيح انحرافاتها وخاصة ان هناك اعمالا قد تقوم بها البلدية دون ان تكون خاضعة لرقابة السلطة المركزية لهذا كان من الضروري ان توجد رقابة خارجية لاحقة للنشاط الاداري يقوم بها القضاء حيث تعتبر اهم واقوى صور الرقابة من حيث المحافظة على مبدأ الشرعية عند انجاز العمل الاداري وهي الرقابة القضائية على عمل البلديات وهذا ما سنتطرق اليه في القسم الثاني .

---

[1] - ش.ل. رقم 313 تاريخ 94/3/29، م.ق.إ. عدد 8 سنة 95 ص 363.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على البلديات

الرقابة القضائية، هي تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم العدلية أو الإدارية، استنادا الى نصوص القانون والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها واصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحريات الخصوم .

وقد يتم اسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الى القضاء العادي الذي يكون له حق الفصل في المنازعات الإدارية التي تثور بين الإدارة وبين الافراد، فضلا عن حقه بالفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد وبعضهم البعض، وقد يعهد بها الى قضاء متخصص في المنازعات الإدارية وهو يتمثل بالقضاء الإداري الذي يستقل وحده بنظر المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية وبين الافراد . من هنا سنقسم الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الاول : رقابة القضاء الإداري على البلديات

المبحث الثاني : رقابة القضاء العدلي على البلديات

المبحث الأول : رقابة القضاء الإداري على البلديات

المقصود برقابة القضاء الإداري أن يتحقق القضاء من مدى مشروعية أعمال الإدارة في مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون بمعناه الواسع، إذ لا يمكن للرقابة الإدارية أن تعنى بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية لأن مرجع القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ، وقد يجاريه رئيسه ولهذا فإن رقابة الإدارة في كيفية ممارسة نشاطاتها يجب أن يعهد بها الى القضاء الإداري ، انطلاقا من هذا التعريف سوف نعالج اختصاص وصلاحيات القضاء الإداري وايضا ابرز المواضيع التي يختص بها هذا القضاء .

المطلب الأول : الاختصاص الوظيفي للقضاء الإداري في رقابته على البلديات[1]

ينتمي القضاء الإداري المستقل عن القضاء العدلي الى الجسم القضائي فهو جزء من السلطة القضائية، وهو منفصل عن السلطة الاجرائية ويتمثل هذا القضاء بالمحاكم الإدارية وبمجلس شورى الدولة[2] .

ومراجعة القضاء الإداري ليست مقصورة على الافراد في مواجهة البلدية، بل يمكن أن تقدم المراجعة من قبل البلدية في مواجهة الافراد أو الدولة لا سيما في اطار مسؤولية هذه الاخيرة عن أعمال السلطة الرقابية المفروضة عليها، كما أن المراجعة يمكن أن تقدم من الدولة في مواجهة البلدية لابطال قرار صادر عن هذه الاخيرة، أو لإلزامها بالتعويض عن ضرر ما .

ومن خلال المباحث التالية سنحاول إلقاء الضوء على حدود صلاحيات القضاء الإداري وخصائصه واختصاص القضاء الإداري عند عدم وجود مراجعة موازية .

الفقرة الاولى: صلاحيات القضاء الإداري وخصائص المراجعة أمامه

يختص القضاء الإداري بالفصل في كل المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، اي التي تكون الإدارة العامة مبدئياً طرفاً فيها حيث يعتبر ذات الاختصاص العام بين محاكم مجلس

([1]) - نشأ القضاء الإداري في لبنان في عهد الانتداب بموجب القرار رقم 2668 الصادر عن حاكم لبنان الكبير بتاريخ 6 ايلول 1924 الذي احدث بموجبه مجلس شورى الدولة وحدد فيه صلاحياته .

[2] - حددت صلاحياتها المادة 60 وما يليها من نظام مجلس شورى الدولة المعدل .

الدولة، وتختص بالطعون الاستئنافية المقدمة عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية .
وللقضاء الإداري حدود في صلاحياته وخصائصه عند عدم وجود مراجعة موازية وهذا ما سنعالجه .

النبذة الأولى: حدود صلاحية القضاء الإداري....

إن انتماء مجلس شورى الدولة الى القضاء يحدد سقف صلاحياته، فهو لا يملك رقابة على النصوص الدستورية كما لا يملك رقابة على القوانين العادية، ان لجهة دستوريتها أو لجهة مدى ملائمتها، وان كان يمكن أن يساهم في اعداد مشاريع القوانين. فإنه لا يملك التدخل في أعمال السلطة التشريعية إذ إن البرلمان هو سيد نفسه، والمبدأ هو فصل السلطات[1] .
ويحول مبدأ فصل السلطات دون تدخل مجلس الشورى في علاقات الحكومة بمجلس النواب، وفي علاقات الدولة الخارجية أو في الأعمال الحربية .

كذلك يحول المبدأ اعلاه دون تدخل القضاء في شؤون الإدارة، وهذا المبدأ مستقر، بحيث لا يملك مجلس الشورى توجيه الأوامر والتعليمات الى الإدارة أو مراقبة مدى ملائمة أعمالها الصحيحة للمصلحة العامة، الا ان رقابة مدى الملائمة يمكن أن تتم في الظروف الاستثنائية، بل يمكن أن تتحول الى رقابة لمدى ضرورة العمل الإداري .

ويقضي مبدأ استقلال القضاء الإداري عن القضاء العدلي بضرورة التمييز، بصورة واضحة، بين صلاحيات كل من القضائين، علماً بأن مسألة الصلاحية تتعلق بالإنتظام العام[2] .

من هنا فإنه لا يجوز لمجلس شورى الدولة النظر في قرارات وأحكام القضاء العدلي كافة لإرتباطها بسير المرفق القضائي العدلي، ويكون خارجاً وبالتالي عن صلاحية طلبات وقف تنفيذ قرار أو حكم عدلي[1] .

---

[1] - لمزيد من المعلومات حول عدم سلطة القضاء بالرقابة على دستورية القوانين يراجع :
فايز الايعالي قواعد الاجراءات الجزائية ، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس سنة 1994 ، ص 21 وما يليها

[2] - مها نجا ، القانون الاداري العام ,دار الشمال للطباعة والنشر و التوزيع ,طبعة اولى , سنة1990, ص 103 وما يليها . (لمزيد من المعلومات حول استقلال القضاء يراجع : كتاب استقلال القضاء ، الاسباب الموجبة ، التعديلات المقترحة ، القاضي ارز لبنان ، الطبعة الأولى سنة 2001 .

الفقرة الثانية: اختصاص القضاء الإداري عند عدم مراجعة موازنة

وتنحصر صلاحية القضاء الإداري بالقضايا الناشئة عن نشاط الإدارة العامة، في المسائل المتعلقة بالمرافق العامة وليس في كل عمل يصدر عن الإدارة، وفي نطاق المرافق العامة ينحصر اختصاصه في المسائل التي هي خارجة عن صلاحية القضاء العدلي، إن لصفة المرفق العام، وإن لصفة النزاع القائم. يضاف الى ما تقدم مبدأ الفرع يتبع الأصل الذي يؤدي، في بعض الأحيان الى الحد من صلاحية القضاء الإداري، هذا وإن للقانون أن يغير مجرى الاختصاص[2] .

وتمتاز المراجعة أمام القضاء الإداري بما لا تمتاز به المراجعات أمام سائر الجهات القضائية الأخرى، وذلك بأن المحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية، أما مجلس شورى الدولة فهو المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة، ومحكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا، اضافة الى ذلك فإن مجلس الشورى يشكل مرجعا استشاريا إن بصورة اختيارية أو بصورة الزامية كما في مشاريع النصوص التنظيمية[3].

تنظر المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى على الأخص بصورة عادية، في اثناء ممارستها رقابتها على البلديات، في طلبات التعويض عن الاضرار التي تقع بسبب الاشغال العامة، أو تنفيذ المصالح العامة وفي القضايا الإدارية المتعلقة بعقود، أو صفقات، أو التزامات، أو إمتيازات ادارية اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة، وفي قضايا الموظفين، والقضايا المتعلقة باشغال الاملاك العامة[4]، والقضايا التي ترجع فيها الإدارة على الموظفين في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليها.

---

[1] - ش.ل. رقم 141 تاريخ 87/10/26 ، م.ق.إ عدد 4 سنة 89 ص 234 (لمزيد من المعلومات حول ارتباط مسألة الصلاحية بالانتظام العام يراجع . الحجار ، ج 1 ص 362 وما يليها .

[2] - من المقرر علما واجتهادا ان القضاء الإداري ، دون القضاء العادي ، هو صاحب الاختصاص للنظر في مسؤولية الشخص المعنوي العام وبجميع المنازعات الناشئة عن تنظيم وسير المرافق العامة التابعة للدولة والادارات العامة المتفرعة عنها والبلديات .

[3] - المادة 60 من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة المعدل

[4] - حددت المادة 4 من القرار رقم 25/144 الاملاك العامة بانها وطنية أو بلدية .

كما تنظر في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافا لأي نص عام أو خاص .

كذلك، تنظر المحاكم الإدارية في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للقرارات ذات الصفة الإدارية، كما تنظر في النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس البلدية، وفي النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

– أما مجلس شورى الدولة فإنه ينظر في الدرجة الأولى والاخيرة في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة .

الفقرة الثالثة: ابرز المواضيع التي يختص بها القضاء الإداري

ينظر القضاء الاداري في كافة المنازعات التي تحصل بين الادارة من جهة والافراد من جهة أخرى التي تشمل قرارات إدارية صريحة او ضمنية تؤدي الى الإضرار بمصلحة الافراد, كما ينظر بطلبات التعويض عن هذه الاضرار على أنواعها.

النبذة الاولى : الطعن بالمراسيم

يفرض القانون البلدي لدى إعطاء الترخيص بالبناء عن كل متر مربع من البناء المنوي اقامته او اضافته أيا" كانت وجهة استعماله رسم نسبي بحيث :

1– تكون البلدية مسؤولة عن مراقبة تنفيذ قوانين البناء ضمن نطاقها، وعن تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتراخيص المعطاة خلافا له، ويكون بالتالي للمتضرر من عدم ممارستها لسلطاتها بهذا الصدد، حق مقاضاتها أمام مجلس الشورى الذي لا يكون معنياً بمحاكمة أعمال ألبناني المخالف المادية.

2– إن القضاء الإداري هو الجهة القضائية الصالحة للنظر في طلب ابطال رخصة البناء لتجاوز حد السلطة بما هي عمل اداري قد ينطوي على مخالفة القوانين، والقضاء العدلي هو تلك الجهة المختصة للنظر بتجاوز صاحب الرخصة الحدود المرسومة فيها حيث لا تكون هذه الرخصة بحد ذاتها كعمل اداري موضوع مناقشة[1]

[1] - ش.ل. رقم 478 تاريخ 95/3/29 م.ق.إ عدد 9 سنة 96 ص 431

3- ن قرار الترخيص بانشاء معمل هو قرار اداري غير تنظيمي منشئ للحقوق، ويجوز الرجوع عنه طالما بالامكان الطعن به امام القاضي الإداري[1].

النبذة الثانية : التعويض عن الضرر :

يعود لمجلس شورى الدولة صلاحية الفصل في طلب التعويض عن الضرر اللاحق بالأفراد هو من جراء تنفيذ المصلحة العامة. وينظر المجلس في النزاع سواء أكان متصلا بتنفيذ أو سوء التنفيذ، أو عدم تنفيذ البلدية مرسوما بالاستملاك أبطل لتجاوز حد السلطة. كما ويعود له ايضاً أمر النظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة بالافراد من جراء الاشغال العامة، ويشمل ذلك كل ضرر يتصل بالأشغال العامة أو المنشئات العامة، كما يعود له أمر ترتيب مسؤولية البلدية الناتجة عن الخطأ في تنظيم المرفق العام أو في سيره أو عن أخطاء الخدمة.

النبذة الثالثة : الأشغال العامة والأعمال الإدارية :

تمارس البلديات بعض الاعمال الادارية المتعلقة بإجراء الاشغال العامة في نطاق عملها البلدي , وقد ينتج عن هذه الاشغال العامة والاعمال الادارية نزاعات تخضع لرقابة مجلس شورى الدولة وفقا" للشروط التالية :

1- إذا ثبت من قيود الدوائر العقارية أن العقار الذي تشغله شركة دخل ضمن الاملاك العامة بموجب قرار أمين السجل العقاري، فإن النظر بالمنازعات الناشئة عن هذا الاشغال يدخل في صلاحية مجلس شورى الدولة[2] .

2- إن تقدير مسؤولية البلدية بنتيجة اهمالها صيانة الطريق أو عدم قيامها بالاصلاحات الفنية اللازمة مما سبب دخول المياه الى منزل المستدعي والحاق الضرر به يدخل قانونا بصلاحية القضاء الإداري[3] .

---

[1] - ش.ل. رقم 261 تاريخ 96/1/11 م.ق.إ عدد 10 سنة 97 ص 33

[2] - ش.ل. رقم 494 تاريخ 4/4/ 95 م.ق.إ عدد 9 سنة 96 ص 447

[3] - ش.ل رقم 90 تاريخ 87/5/13 م.ق.إ عدد 4 سنة 89 ص 153

النبذة الرابعة : المصلحة العامة :

إن مجلس شورى الدولة هو صاحب الصلاحية للنظر في المراجعة التي ترمي الى التعويض عن اضرار ناجمة عن تنفيذ مصلحة عامة بالبلدية[1] .

فالمحاكم الإدارية هي التي تنظر في الخلافات التي تنشأ عن الأعمال القانونية وممارسة السلطة العامة والأفعال المادية التي يكون بها تعلق بالمصالح العامة، والتي لا تكون مماثلة للأعمال التي يجريها الأفراد بعضهم مع بعض كالخلافات الناشئة عن عقود البيع والاجارة وغيرها التي تتناول املاك البلدية الخاصة[2]

النبذة الخامسة : مسؤولية الموظف :

تتحمل البلديات المسؤولية عن اعمال موظفيهم وذلك تحت رقابة مجلس الشورى وضمن شروط معينة :

1- ان ترمي المراجعة الى الحكم بمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها لدى تنفيذهم المصالح العامة، بصرف النظر عن تحقق شروط هذه المسؤولية، مما يقتضي معه الحكم بصلاحية هذا المجلس النظر في مراجعة الابطال ضد قرار رفض طلب الاسترداد[3] .

2- ان النزاع الناشىء بين البلدية والمرتبطين بها حول ماهية الارتباط واستحقاق الاجر هو من اختصاص مجلس شورى الدولة [4].

3- ان الخلافات المدنية والمواضيع الجزائية العالقة بين الافراد تخرج من دائرة صلاحية القضاء الإداري[5] .

4- ان اختصاص مجلس شورى الدولة يشمل المنازعات المرفوعة من العاملين لدى الدولة مهما كانت طبيعة ارتباطهم، وبصرف النظر عن قانونية هذا الارتباط[6] .

---

1 - ش.ل رقم 147 تاريخ 87/12/13 م.ق.إ عدد 4 سنة 89 ص 275

2 - تميز مدني رقم 34 تاريخ 1957/4/24 النشرة القضائية سنة 1957 ص 321

3 - ش.ل رقم 75 تاريخ 97/6/12 م.ق.إ عدد 12 سنة 98 ص 602

4 - ش.ل رقم 248 تاريخ 95/1/23 م.ق.إ عدد 9 سنة 96 ص 261

5 - ش.ل رقم 141 تاريخ 87/10/26 م.ق.إ عدد 4 سنة 89 ص 234

6 - ش.ل رقم 126 تاريخ 86/7/14 م.ق.إ عدد 3 سنة 88/87 ص 161

النبذة السادسة : الضرائب والرسوم :

– إن الموضوع الذي يدور على تقرير أن الضريبة المطالب بها قد سقطت بمرور الزمن وانت كانت تترتب وفق أحكام القانون، يدخل ضمن اطار اختصاص مجلس الشورى[1] .

النبذة السابعة : التخصيص

يخضع التخصيص بحسب الغاية المعدّ لها، فإذا كان الأمر يتعلق بتخصيص اداري لمصلحة عامة فهو يخضع للقضاء الإداري، أما اذا كان التخصيص قد اجري لخدمة ليست عامة فهو يخضع للقضاء العادي، الذي يكون صالحا للنظر بطلب التعويض المسبب عن رفع التخصيص[2].

المطلب الثاني : طرق التنازع أمام القضاء الإداري

لا يستطيع القاضي أن ينطق في مواجهة الإدارة بكل أنواع الأحكام التي يصدرها القضاء عادة في مواجهة الأفراد، واذا استثنينا سلطة القاضي بالحكم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ، فإنه لا ينطق في مواجهة الإدارة الا بالأحكام التي تتضمن الزامها بدفع مبالغ مالية على سبيل التعويض أو لأسباب أخرى، من اجل ذلك فإننا نجد أن الدعاوي التي ترفع على الإدارة إما أن تكون دعاوى الغاء أو دعاوى تعويض .

من هنا يشتمل التنازع الإداري، وفق نظام مجلس شورى الدولة، على ثلاثة انواع من المراجعات هي : مراجعة الابطال ، مراجعة القضاء الشامل ، مراجعة التفسير ، وهذا ما سنحاول القاء الضوء عليه من خلال هذا المطلب .

---

[1] - ش.ل رقم 94 تاريخ 85/12/13 م.ق.إ عدد 2 سنة 86 ص 86

[2] - موريس إنخلة ، الوسيط في شرح قانون البلديات ,منشورات الحلبي الحقوقية , ص 335، رقم 44.

الفقرة الاولى : الرقابة عن طريق قضاء الابطال.

دعوى الابطال هي مراجعة قضائية، تقدم أمام مجلس شورى الدولة . وقد عبرت المادة 105 من نظام المجلس عن هذا المفهوم بقولها " لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ضد قرارات ادارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها الحاق الضرر، ولا يجوز في اي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية " .

فللفرد الذي يتضرر من قرار اداري مخالف للقانون أو يتوّجه بدعوى الى القاضي المختص يطلب منه الغاء القرار الإداري المعيب[1], فإذا اتضح للقضاء وسلامة الدعوى فإنه يحكم بالإلغاء[2] .

الهدف من مراجعة الإبطال إنشاء أوضاع قانونية جديدة، أو تعديل أو أو إلغاء أوضاع قانونية سابقة، والقرار الإداري القابل للطعن هو القرار النهائي النافذ الصادر عن السلطة الإدارية المختصة والذي يلحق ضرراً [3] .

النزاع في قضاء الابطال ليس نزاعا بين فرقاء متخاصمين، بل هو نزاع يتناول المراكز القانونية الموضوعية، ولا يملك القاضي الإداري بشأنه سوى صلاحية ابطال القرار المطعون فيه أو الإبقاء عليه دون أن يحل محل الإدارة، ودون النظر الى الوقائع وحقوق ذوي العلاقة المتعلقة به، أو التعرّض لتقدير العمل الإداري، أو التطرق إلى النتائج المترتبة عليه[4]، وتندمج دعوى الابطال بدعوى تجاوز حد السلطة اذ إن هذه الاخيرة تعني اللاشرعية[5] .

يشترط في عدم الدعوى أن يكون اهلا للخصومة، فهي ليست دعوى شعبية وليست مفتوحة لأي شخص، بل يشترط أن يكون الشخص هو صاحب المصلحة والمصلحة يجب أن تكون

---

[1] - لا يجوز الطعن أمام مجلس شورى الدولة الا ضد القرارات الإدارية النهائية، اي القرارات النافذة والضارة الصادرة عن السلطة المختصة، باتخاذها والتي من شأنها أن تلحق ضرراً مباشرا بالمستدعي، أي تمس بصورة مباشرة واكيدة وضعية قانونية له، أو حقا شخصياً يعود إليه (ش.ل. رقم 49 تاريخ 94 ، م.ق. إ . عدد 9 سنة 96 ص 51) .

[2] - تكون القرارات الإدارية المبنية على وقائع مادية مغلوطة مخالفة للقانون وبالتالي مستوجبة الابطال (ش.ل. رقم 154 تاريخ 88/6/9 ، م.ق. إ . عدد 91/90 سنة 96 ص 263) .

[3] - ش.ل. في 1958/4/17 ، غنطوس ، المجموعة الإدارية سنة 19582 ص 124 .

[4] - ش.ل. رقم 197 تاريخ 62/6/15 المجموعة الإدارية سنة 1962 ص 240 .

[5] - ش.ل. رقم 342 تاريخ 73/6/13 ، انطوان بارود ، قرارات مجلس شورى الدولة ، ج2 ص 864 وما يليها .

شخصية مباشرة ومشروعة، ولا يشترط لتوفر المصلحة في مراجعة الابطال أن يكون صاحب المصلحة صاحب حق في المراجعة، بل يكفي أن يكون لصاحب العلاقة مركز قانوني قد مس به القرار المطعون فيه. ولا تقبل دعوى الابطال اذا كان صاحب المصلحة يملك امكانية التقدم بمراجعة موازية اي أن يملك التقدم بمراجعة قضائية تؤدي بنتائجها بالنسبة اليه الى نفس نتائج مراجعة الابطال .

يوجد اسباب تؤدي الى ابطال الأعمال الإدارية، والتي تبنى عليها مراجعة الابطال، وهذه الاسباب حددتها المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة صراحة، بحيث حتمت على هذا المجلس ابطال القرار الإداري المشوب باحداها .

1- اذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة (عيب عدم الصلاحية[1]) أي عندما يكون التدبير الإداري المتخذ غير داخل في نطاق صلاحيات السلطة الإدارية التي اتخذته بل من اختصاص سلطة مغايرة وبعبارة أخرى، إن عيب عدم الصلاحية يتمثل في طرق قواعد الصلاحية .

2- اذا اتُخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والانظمة، (عيب مخالفة المعاملات الجوهرية) . يقع عيب مخالفة المعاملات الجوهرية حين تتخذ الإدارة قرارها خلافاً للاجراءات الشكلية الجوهرية التي يفرضها القانون لصدور القرار الإداري، أو اذا كانت الإدارة قد خالفت الأصول الجوهرية في اتخاذها للعمل الإداري .

3- اذا اتخذت خلافاً للقوانين والانظمة أو خلافاً للقضية المحكمة (عيب مخالفة القانون والانظمة أو القضية المحكمة[2]) يبطل القضاء الإداري القرار الإداري المخالف للقانون، الا أن عيب مخالفة القانون الا ان عيب مخالفة القانون لا يتعلق بالنظام العام وبالتالي فإن القاضي لا يملك اثارة هذا العيب من تلقاء نفسه.

ويقع عيب مخالفة القانون حين يكون موضوع القرار مخالفاً للقانون، وايضا حين تكون الأسباب القانونية للقرار معيبة بسبب مخالفة موضوع القرار للقانون[3] .

---

[1] - د.يوسف سعد الله الخوري ,القانون الإداري العام ، مرجع سابق , ص 126 وما يليها .

[2] - د.مهاب نجا ، القانون الاداري العام , مرجع سابق ص 180

[3] - د. خالد خضر الخير, المبادئ العامة في القضاء الاداري , ص 129 .

4- اذا اتخذت الغاية التي من اجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها، (عيب تحوير السلطة). ورقابة القاضي الإداري هنا تنصب على النوايا، وهي رقابة ذاتي بخلاف رقابة القاضي على السبب، اي على الوقائع في رقابة موضوعية، ومن المتفق عليه أن الإدارة تستهدف في نشاطها المصلحة العامة ومن الطبيعي أن يتحقق القاضي الإداري من تحقيق هذه المصلحة[1] .

الفقرة الثانية: الرقابة عن طريق قضاء التعويض الشامل

ان قضايا التعويض هي القضايا الإدارية العادية، التي يقدمها من له مصلحة من الافراد، أمام القضاء الإداري، بهدف المطالبة بتعويض اذا ما اصابه ضرر نتيجة أعمال الإدارة وما تقوم به من نشاطات بواسطة مؤسساتها ومرافقها العامة، وللقاضي فيها سلطات عاملة ويحكم للمتضرر بالتعويضات المناسبة عن الاضرار الناتجة عن العمل موضوع النزاع [2].

بالاضافة لهذا، المتضرر من قيام وممارسة الإدارة لنشاطها، أن يطالب بحقوقه مع الإدارة اذا ابرم معها عقود، وللقاضي الإداري في هذا المجال سلطات واسعة يستطيع أن يلجأ الى ممارستها، وله اعادة الحال الى ما كانت عليه كما له الحكم بإعادة الحق الى اصحابه وسلطة التعديل.

والواقع ان مجلس الدولة الذي ربط في أحكامه بين دعوى القضاء الشامل وقضاء الابطال لتجاوز حد السلطة، وذلك عن طريق استحصال المتضرر على قرار سابق من الإدارة، اذ لكل من يدعي ان الإدارة قد الحقت به ضرراً أن يتوجه بمطالبيه عبر مذكرة الى الإدارة، للاستحصال على قرار منها ضمني، أو صريح تعارضه فيه مطالبيه ليتسنى له فيما بعد التقدم تلى مجلس الدولة بمراجعته، ويطلب الغائه أولاً، ثم النظر بطلباته واجابته اذا كانت مشروعة ومحقة[3] .

---

[1] - د. نزيه طبارة ، مبادى القانون الإداري ، مطابع المكمل , الطبعة الثانية , سنة 2001 ,ص 301 .

[2] - د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، و رقابته لاعمال الادارة , دراسة مقارنة , الجزء الثاني ,دار النهضة العربية للطباعة والنشر , بيروت ,سنة 1966\1967، ص462 .

[3] - د. خالد الخير، المبادىء العامة في القضاء الإداري , مرجع سابق ,ص 158

وتأسيساً على ذلك اعتبرت دعوى القضاء الشامل أو دعوى التعويض من الدعاوى الشخصية وفقاً لتقسيم الدعاوى الإدارية الى شخصية وعينية، وهذه الدعوى يتوجب لقيامها حق معتدي عليه، من جانب الإدارة، وانزل ضررا بحق الجهة المدعية.

ولا بد لقبول دعوى التعويض من ان تتوافر عدد من الشروط، تتعلق بضرورة وجود قرار سابق صادر عن الإدارة من جهة، ومن جهة ثانية بالشخص الذي يقوم بالدعوى والذي يجب ان تتوفر فيه المصلحة، وكذلك التقيد بالمهل التي يجب ان تقام ضمنها المراجعة وهي شهران والتي تبدأ من تاريخ التبليغ أو الحصول على القرار السابق من الإدارة.

هذا النوع من الرقابة يقضي بالحكم على الإدارة بالنعويض على الافراد الذين تعرضوا لضرر ما بفعل عمل الموظفين، أو من جراء اخلال الإدارة بموجبات المرفق العام، من ناحية تنظيمية او سيره أو قيامها بأعمال غير محقة ومخالفة للقانون[1]، فينظر عندها مجلس الشورى في النزاع سواء كان الامر متصلاً بالتنفيذ أو سوء التنفيذ ، كأن تنفذ الإدارة مرسوماً بالاستملاك أبطل لتجاوز حد السلطة.

وتُسأل الإدارة أيضاً عن خطأ المتعهد ، ويمكن للمتضرر أن يقيم الدعوى مباشرة ضد الإدارة التي يمكنها أن تعود على المتعهد بما حكم عليها به نتيجة لخطأه استناداً الى الرابطة التعاقدية بينهما.

ويعود لمجلس الشورى النظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة بالافراد من جراء الاشغال العامة، او تنفيذ المصالح العامة ، ويشمل ذلك كل ضرر يتصل بالاشغال العامة، او تنفيذ المصالح العامة، وينظر كذلك في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات او

---

[1] - ش.ل رقم 102 تاريخ 88/5/5 م.ق.إ عدد 3 سنة 91/90 ص 182 .

– لا يمكن الحكم بالتعويض الا عن الضرر الاكيد والثابت حصوله ولا مجال للمطالبة بالتعويض عن الاضرار المرتقبة في حال عدم تدعيم حائط الطريق العام .(ش.ل رقم 102 تاريخ 87/3/31 م.ق.إ عدد 4 سنة 89 ص 108 .).

– ان الضرر الذي يعوض عنه هو الضرر الحالي والمستقبلي شرط أن يكون اكيدا، ويرد طلب التعويض إذا جاء مجرا عن اي اثبات. (ش.ل رقم 154 تاريخ 88/6/9 م.ق.إ عدد 5 سنة 91/90 ص 263 .)

التزامات او إمتيازات أجرتها الإدارة لتأمين سير المصالح العامة، وفي قضايا رواتب الموظفين وتعويضاتهم وترقياتهم.

يؤدي الحكم في القضاء الشامل الى تعديل مفعول القرار الإداري النافذ الصريح او الضمني موضوع الدعوى والى تحديد عناصر القرار الإداري الجديد الذي يجب على السلطة الإدارية اتخاذه أعمالاً لمفاعيل الحكم. كذلك، فإن الحكم يعين الحق الشخصي للمدعي، اي انه يلزم شخص الحق العام بموجبات مالية معينة ويقيم هذه الموجبات ويقدّر قيمتها.

ومفعول الحكم هو مفعول نسبيّ فقوة القضية المحكمة في دعوى القضاء الشامل هي نسبية، وتتحقق في حال توفر وحدة الفرقاء ووحدة الموضوع ووحدة السبب، وهذا الامر طبيعي طالما ان الدعوى تتناول المراكز القانونية الذاتية .

الا ان اثر الحكم يمتد الى الجميع، وهذا بديهي في النزاعات المتعلقة بالطعن بنتائج انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية.

الفقرة الثالث : الرقابة عن طريق قضاء التفسير وتقدير صحة الأعمال الإدارية.

يقتصر عمل القاضي الاداري في هذه الرقابة على مجرد تحديد وتفسير المدلول الصحيح للقرار الإداري اذا كان غامضاً دون أن يتعدى ذلك الى اصدار حكم بالابطال أو بالتعويض. وذلك لأن المبادىء الثابتة تقضي بأن القاضي يقضي ولا يفتي، يصدر أحكاماً ولا يعطي استشارات[1] .

ومعنى ذلك ان مجلس الشورى هو الذي يقوم بتفسير الأعمال الإدارية اي تحديد ماهيتها وتحديد المفاعيل التي يؤديها القرار الإداري المطلوب تفسيره ومدى ارتباط هذه المفاعيل بالأحكام القانونية التي يستند اليها هذا القرار وتقدير صحة هذه الأعمال .

وقد نصت المادة 65 فقرة 4 من نظام مجلس الشورى على ما يلي :

---

[1] - ش.ل. رقم 985 تاريخ 62/11/21، الإرسالية الميركية في بيروت، المجموعة افدارية سنة 1963، ص 94- ورقم 1087 تاريخ 62/12/5، الجموعة الإدارية سنة 63 ص 94.

لا ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الاولى والاخيرة في طلبات التفسير أو تقدير صحة صحة هذه الأعمال الإدارية التي هي من صلاحية المجلس. على العدلية أن ترجىء بت الدعاوى التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير أو تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحيتها .

يعرض الفريق الاكثر عجلة المسألة على مجلس شورى الدولة فيعطى المجلس رأيا ملزما للمحاكم العدلية في القضية التي اعطى الرأي من اجلها[1] ".

وعليه لا يكون للقضاء العدلي أن يفسر الأعمال الإدارية، فإذا أراد هذا القضاء معرفة المعنى الحقيقي لعمل اداري غامض ومبهم وفيه التباس، وجب أن يعلن انه ازاء مسألة مستأخرة أو معترضة ويتوقف عن متابعة النظر بالدعوى ويدعو الفريق الاكثر عجلة الى مراجعة القضاء الإداري لكي يعمد الى تفسير هذا العمل الإداري الغامض .

ومن حيث المبدأ، إن طلبات التفسير المباشرة للأعمال الإدارية لا تقبل من الافراد أمام القضاء الإداري، ولا يمكن التسليم للأطراف في الدعوى القيام بما هو منوط قانوناً بالمحكمة[2].

وعليه يكون مجلس شورى الدولة غير صالح لفسير قرار بلدي على أثر تقديم طلب التفسير من المستدعي مباشرة[3] .

ولكن يجوز في حالات معينة تقديم مراجعة التفسير المباشر، بحيث تكون مراجعة استثنائية تقدم مباشرة أمام القضاء الإداري دون أن تكون هناك هناك دعوى عالقة أمام محكمة عدلية، ويطلب فيها تفسير العمل الإداري دون تقدير صحته، باعتبار أن تقدير صحة العمل الإداري يعني البث بشرعيته أو بعدم شرعيتة وهذا الامر عائد لقضاء الابطال[4].

[1] - د. مي زين القيسي، القانون الإداري العام- منشورات الحلبي- ص 254

[2] - ش.ل رقم 141 تاريخ 87/105/26 م.ق.إ عدد 4 سنة 91/90 ص 234 .

[3]- ش.ل رقم 8 تاريخ 89/1/24 م.ق.إ عدد 6 سنة 93/92 ص 56 .

[4] - الخوري ، القانون الإداري العام ، مرجع سابق , ج2 ، ص 168 وما يليها .

فمراجعة التفسير المباشر تقبل من كل شخص له مصلحة شرط أن يكون بسبب خلاف ناشئ وحال، حتى وإن لم يكن فريقا أساسيا أو متدخلاً في النزاع المحكمة العدلية[1] .

ومن جملة الشروط الواجب توافرها لقبول طلب التفسير أن يكون العمل اداري أو الحكم المطلوب تفسيره غامضاً وملتبساً بحيث لا يمكن الوقوف على حقيقة المقصود منه، ويرفض طلب التفسير إذا كان النص واضحاً وخالياً من أي غموض أو التباس[2] .

ولا يوجد في مراجعة التفسير أي شرط يتعلق بالمهلة التي يتوجب خلالها عرض الأمر على مجلس الشورى، ضمن مميزات هذه الدعوى بالذات هي امكانية اقامتها خارج أية مهلة ما دام الخلاف قائماً، لأنها وليدة المنازعات التي تنشأ عن معاني واهداف القرارات الإدارية .

واذا كان من المهم خضوع الاعمال الادارية التي تمارسها البلديات و المؤسسات العامة لمجلس شورى الدولة فإن الاهم من ذلك يكمن في تنفيذ احكام هذا المجلس

المطلب الثالث : تنفيذ أحكام القضاء الإداري :

تنفيذ الأحكام بصفة عامة هي الغاية من اصدارها، حيث أن القصد من استصدار الحكم اعادة الحق الى نصابه وهذا لن يتحقق على أرض الواقع سوى بتنفيذ الحكم ، حيث أن هذا التنفيذ هو آلية اكتساب الحكم لقيمته العملية .

من المعلوم قانوناً أن القضاء، لا سيما الإداري منه لا يمكنه التدخل في شؤون السلطة الإدارية واجبارها على القيام بأعمال حتى تلك التي تدخل في اختصاصها، وذلك عملاً بمبدأ فصل السلطات، فكل ما يمكن للقاضي أن يفعل هو الحكم بالتعويض عن الضرر الحاصل من جراء أعمال الإدارة، أو الحكم بإلغاء العمل الإداري موضوع المراجعة .

وبالمقابل لا يمكن للسلطة الإدارية أن تتجاهل تنفيذ قرار قضائي مبرم اصبح صالحاً للتنفيذ، فالإدارة ملزمة بتنفيذ أحكام القضاء وهذا الإلتزام يرتد الى مبدأ القضية المحكمة[1]. فطريق

---

[1]- يكون للشخص الثالث مصلحة اكيدة للتدخل في مراجعة التفسير كونه شريكاً في ملكية العقار موضوع النزاع الأساسي، فضلا عن انه اتخذ صفة الادعاء الشخصي في الدعوى الجزائية. (ش.ل رقم 110 تاريخ 92/3/16 م.ق.إ عدد 6 سنة 91/90 ص 314) .

[2] - ش.ل. رقم 136 تاريخ 97/12/4 ، م.ق.إ. عدد 13 سنة 99 ص 185-ورقم 700 تاريخ 97/6/10، م.ق.إ. عدد 12 سنة 98 ص 578- ورقم 110 تاريخ 92/3/16، م.ق.إ. عدد 6 93/92 ص 314.

التنفيذ الجبري لا يمكن أن يتخذ في مواجهة الإدارة بقصد الزامها بتنفيذ الحكم الصادر، ويظهر ذلك من خلو الصيغة التنفيذية لأحكام القضاء الإداري من مسألة التنفيذ الجبري على الإدارة .

وبين مبدأ عدم جواز تدخل القاضي في شؤون السلطة الإدارية، ومبدأ الموجب الملقى على عاتق الإدارة بالتنفيذ، واصطدام هذا المبدأ بعدم امكانية حجز اموالها كوسيلة لضمان إحترام الأحكام الصادرة بحقها، تظهر معوقات عملية في مدى الزام الإدارة على التنفيذ .

وبناء على ذلك سنحاول في المباحث اللاحقة القاء الضوء على :

1- مختلف حالات عدم تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية.

2- الآثار المترتبة على تلكؤ الإدارة في تنفيذ أحكام القضاء.

3- الاساليب التي تقود الى تنفيذ قرارات القضاء .

الفقرة الاولى : مختلف حالات عدم تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية.

يجب التفريق بين ثلاث سلاسل من الحالات :

أولاً : عدم تنفيذ الاجتهاد وعدم تنفيذ قرار القضاء .

لا يتعلق عدم تنفيذ الاجتهاد برفض الإدارة التسليم بقرار ما صدر ضدها ، وانما نحل ناتج ، بصورة أعم ، عن اجتهاد وارد في حكم مبدئي وعن تعاقب أحكام تضع مبدأ .

وقد يحصل أن ترفض الإدارة، مع انها تنفذ قرار القضاء الصادر في نزاع معين فتحترم هكذا حجية الشيء المحكوم فيه، تطبيق حل هذا القرار في قضايا أخرى لها ذات الخاصيات وانما لم يكتسب القرار المتعلق بها حجية الشيء المحكوم فيه .

[1] - ش.ل في 1962/11/19 المحامي فؤاد هواري المجموعة الادرية سنة 1962 ص 231 وما يليها

ولا ترتكب الإدارة، في نظرية البحث ، خطأ لأنها، في آن واحد لا تتنكر بحصر المعنى بقرار قضائي، ولأنه اذا ابتعدت عن الاجتهاد، لا شيء يمنعها ، كما بالنسبة الى اي متقاضٍ، من أن تتوفى في مناسبة أخرى، تغييراً في الاجتهاد.

على أن موقف الإدارة قد يكون عن سوء نية فتمتنع، مع علمها بصلابة الاجتهاد وثباته عن الاخذ به لأنها تخالفه وتريد اظهار استيائها أو تثبيط عزيمة اخصامها .

ويستطيع مجلس الدولة، في هذه الحالة ببيان الطابع الحقيقي للاجتهاد كمصدر للقانون، أن يدين الإدارة بسبب الخطأ الذي ارتبته في انتهاك قاعدة قانونية وضعها الاجتهاد. وتنضم هذه العقوبة الى احدى العقوبات التي يمكن أن تشجب عدم تنفيذ قرار قضائي .

ونحن في هذه الفرضية الثانية، أمام حكم أو قرار محدد تماماً يبت بنزاع معين وفقرته الحكمية يجب أن تنفذه الإدارة رأساً .

ويشكل اقناعها انتهاكاً لحجية الشيء المحكوم فيه ورفضاً للخضوع للصيغة التنفيذية التي يتضمنها قرار القضاء .

ثانياً : عدم تنفيذ الإدارة قرارات القضاء الصادرة ضد الغير والصادرة ضدها هي نفسها

قد يتعلق عدم تنفيذ الإدارة القرارات القضائية، في أول الأمر، بالقرارات الصادرة ضد الغير، وبصورة ادق ضد اشخاص خاصين (طبيعيين أو عاميين). وقد تلتزم الإدارة، حتى ولو لم تكن فريقاً في النزاع، بالاسهام في تنفيذ القرار الصادر: تأمرها الصيغة التنفيذية التي يقترن بها القرار بتقديم مساعدتها، " للمتقاضي ..... الحق في الاعتماد على القوة العامة لتنفيذ السند الذي اعطى اياه"، وترتكب الإدارة خطأ برفض تقديم مساعدتها، الا أن تسوغ ظروف خاصة رفضها، مما يعطي صاحب العلاقة الحق في التعويض على أساس مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة .

ويترجم عدم تنفيذ الإدارة في الحالتين، بإدانتها بدفع مبلغاً من العملة مما يقود الى مسألة عدم تنفيذ قرارات قضائية صادرها ضدها .

انها مسألة أخرى تظهر أن الإدارة معنية مباشرة، فقد كانت فريقا، في النزاع الذي ادى الى القرار، وقد خسرت بشكل رئيسي إما بإبطال العمل الذي قامت به واما بادانتها بدفع مبلغ من العملة. ولا تثير تنفيذ قرار القضاء الصعوبات نفسها في كل من الحالتين، فعدم التنفيذ لا يعاقب بالطريقة ذاتها[1] .

ثالثاً :عدم تنفيذ قرارات الاجهزة القضائية الإدارية والعدلية .

عندما يجري الكلام على عدم تنفيذ الإدارة قرارات القضاء يتجه التفكير بشكل أساسي الى قرارات الاجهزة القضائية الإدارية طالما أن هذه الاجهزة القضائية الإدارية هي في اغلب الاحيان، صاحبة الصلاحية تجاهها. ولكنها ليست صاحبة الصلاحية حصراً، بامكان الاجهزة القضائية العدلية أيضاً الحكم بابطال بعض أعمال الإدارة (أو الاعتراف ببطلانها) أو ادانتها بالتعويض. وصعوبات تنفيذ القرار ليست اقل (قد تكون اكبر) مما هي الحال بالنسبة الى قرار اتخذته الاجهزة القضائية الإدارية .

يقتضي اذا ايجاد حلول لجعل الإدارة تراعي موجب تنفيذ الشيء المحكوم فيه من قبل القاضي العدلي والقاضي الادارب على حد سواء[2].

ان العقبات امام تنفيذ قرارات القضاء الصادرة ضدها تعود الى سببين غياب اعطاء الإدارة الاوامر وغياب طرق التنفيذ ضدها.

وفي الحالتين سواء كان السبب عدم اعطاء الإدارة الاوامر لتنفيذ الحكم او عدم توفر طرق تنفيذ ضدها فتبقى هي المسؤولة وتترتب عليها الاثار التالية .

الفقرة الثانية : الآثار المرتبة على تلكؤ الإدارة في تنفيذ أحكام القضاء[3] .

يعتمد الاجتهاد الإداري مسؤولية تجاه ابمواطنين عندما تتقاعس عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتهم التي اودعت دوائر التنفيذ حسب الأصول، وبالتالي فإنه من حق

---

[1] - جورج فوديل ، القانون الإداري – الجزء الثاني ص 276

[2] - جورج فوديل ، القانون الإداري – الجزء الثاني ص 277

[3]- نصت المادة 103 من قانون البلديات على انه : " تطبق بحق البلديات الأصول المتبعة في تنفيذ الأحكام الصادرة بحق الدولة " .

المتقاضي أن يطالبها بتعويض اذا ما تجاوزت التأخير مدة معقولة، واذا ما نتج له ضرر من جراء عدم التنفيذ[1].

ولكن في نطاق مسؤولية الدولة عند عدم تنفيذها للأحكام القضائية، ليس كل تأخير في تنفيذ الأحكام يُعتبر سبباً للمسؤولية سواء على أساس الخطأ أو المخاطر. إنما يجب ان يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف، فإذا كانت المدة التي تأخرت فيها الإدارة معقولة ويتطلبها السير العادي للامور فإن لمجلس شورى الدولة رفض الحكم بالتعويض.

وينتج عن ذلك انه يقع على عاتق من يطالب بالتعويض عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية إثبات خطأ الإدارة في امتناعها عن تنفيذ هذه الأحكام، أو تأخيرها مدة تفوق المدة المعقولة، أو على الأقل اثبات قيام الرابطة السببية بين عدم تنفيذ الأحكام والضرر الحاصل[2] .

وما يقضي به القضاء الإداري يجب الاخذ به بصورة نهائية باعتباره غير قابل لإعادة النظر، وأحكامه القضائية لا تقع تحت رقابة وتقدير الإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام[3]، كما على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفّذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية، واذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه دفع غرامة اكراهية يقدرها المجلس وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم[4] .

---

[1] - ش.ل رقم 255 تاريخ 95/1/24 م.ق.إ عدد 9 سنة 96 ص 273 .

– ان عدم ايداع التعويض المقرر أو دفعه من قبل البلدية يثير مسألة تقاعس هذه الاخيرة أو احجامها عن تنفيذ قرار قضائي وبالتالي يثير مسؤولية الإدارة عن ذلك ولا علاقة لموقف البلدية هذا من أمر حماية الملكية الفردية (تميز مدني ، قرار اعدادي ، غرفة ثالثة ، رقم 16 تاريخ 72/4/20 ، باز سنة 72 ، ص 139 – بذات المعنى : تميز مدني ، غرفة ثالثة ، رقم 13 تاريخ 72/4/15 حاتم ج 128 ، ص 17 رقم 3 مع التعليق) .

[2] - ش.ل رقم 71 تاريخ 86/3/24 دعوى سعود علي سلام ورفاقه / الدولة . عن مجموعة حمورابي الممكنة قسم الاجتهادات ، المفاتيح الثانوية : تنفيذ حكم قضائي ، تقاعس الدولة عن التنفيذ ، مسؤولية الدولة ، اثبات خطأ الإدارة .

[3]- هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل رقم 1858 تاريخ 95/12/12 طالب الرأي : وزارة الشؤون البلدية والقروية ، مجموعة الآراء الاستشارية ، مجلد ج1 موظف ص 47) .

[4]- المادة 93 من نظام مجلس الشورى

– د. عبد الغني بسيوني عبد الله , وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري, منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت سنة 2001

ولكن ما هو الحل اذا تلكأت الإدارة في تنفيذ الحكم أو لم تكترث به، أو اقتنعت صراحة عن التنفيذ وفي الوقت ذاته ليس هناك من وسيلة اكراه لإلزامها بالتنفيذ ؟

يختلف الحل، في هذه الحالة باختلاف الحكم الصادر في مواجهة الإدارة هل هو حكم بدفع مبلغ من المال او حكم بالغاء قرار اداري ؟ هذا مع الاشارة الى ان قوة القضية المحكمة تختلف حسب نوع القرارات القضائية لا سيما تلك التي تتعلق بالمرجعات لتجاوز حد السلطة ، لان لهذه القضايا ميزة خاصة عندما يقضي القرار القضائي بردّ المراجعة أو باطال العمل الإداري، فالقرارات المتعلقة بالقضاء الشامل او تلك التي ترد مراجعة الابطال لها قوة القضية النسبية، أما القرارات التي تقضي بإبطال الأعمال الإدارية فلها قوة القضية المطلقة ويكون لها مفعول تجاه الجميع، اي تجاه الاشخاص الذين يكونون فرقاء أو ممثلين في المراجعة[1] .

بالنسبة لأحكام التعويض أو بصفة عامة دفع مبالغ مالية يمكن الإلتجاء للقضاء لطلب الحكم على الإدارة بتعويض الضرر الناجم عن عدم التنفيذ، ولكن هذا العلاج لا يحل الاشكال، اذ يمكن أن تمتنع الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم مجدداً، وبهذه الحالة على المستفيد من قوة القضية المحكمة أن يأخذ المبادرة وان يطلب من الإدارة أن تتخذ الاجراءات اللازمة للتنفيذ، وهذا العمل من شأنه أن يوقف مرور الزمن الرباعي من جهة، وان يؤدي من جهة ثانية الى اظهار الطابع المخطئ لامتناع الإدارة عن التنفيذ والخطأ الذي يقع على عاتقها، ولتنفيذ القرار القضائي المبرم يجب ربط النزاع مع الإدارة والطعن بعد ذلك في قرار الرفض الضمني أو الصريح ضمن المهلة القانونية[2] .

أما بالنسبة لأحكام الالغاء : فتبدو المسألة اكثر تعقيداً وصعوبة، فالقاضي لا يستطيع الحلول محل الإدارة لاصلاح الوضع المشكو منه واتخاذ القرار السليم تنفيذاً لحكم الالغاء .

ومن المسلم به، ان امتناع الإدارة عن تنفيذ ما قضى به الحكم بحسب نية، او كان التنفيذ ناقصاً او غير كافٍ أو لا يتفق مع مضمون الحكم فإنه يعتبر في ذاته مخالفة لمبدأ القضية المحكمة، ومن ثم فإنه يعتبر سبباً لدعوى الغاء جديدة بقصد الغاء قرار الإدارة بالامتناع عن

[1] - على القاضي اثارة قوة القضية المحكمة عفوا عندما تكون مطلقة . أما اذا كان للحكم قوة القضية النسبية فلا اثارة هذا الدفع عفوا لعدم تعلقه بالانتظام العام . (ش.ل رقم 123 تاريخ 92/4/8 م.ق.إ عدد 6 سنة 93/92 ص 343 – بذات المعنى : ش.ل رقم 17 تاريخ 91/4/12 م.ق.إ عدد 6 سنة 93/92 ص 186 .

[2] - ش.ل رقم 972 تاريخ 96/7/4 م.ق.إ عدد 10 سنة 97 ص 760 – رقم 986 تاريخ 96/7/9 م.ق.إ عدد 10 سنة 97 ص 787 – رقم 247 تاريخ 97/2/5 م.ق.إ عدد 12 سنة 98 ص 267 .

تنفيذ حكم القضاء، أو المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق بالمحكوم له من جراء تنفيذ الحكم على الوجه المذكور، علماً بأن القاضي يمنح الإدارة عادة، مهلة كافية للتنفيذ حتى اذا انقضت المهلة اعلن مسؤوليتها والزامها بالتعويض. ولكن حكم الالغاء الجديد او حكم التعويض قد يتعرض لذات المشكلة عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذه، ومن ثم فإن المدعي يبدأ بالدوران في حلقة مفرغة مثلما هي عليه الحال بالنسبة لأحكام التعويض

الفقرة الثالثة : الوسائل الممكنة لالزام الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء.

ان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الالغاء يؤدي الى قيام مسؤولياتها عن الضرر الناجم عن موقفها، هذا وان مخالفتها الصارخة لقوة القضية المحكمة نتيجة اصرارها على موقف صدور حكم القضاء بالغائه يجعلها في حالة غضب أو اعتداء مادي ولعل الوسيلة الناجحة، لحل الاشكال الناجم عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم، في اثارة المسؤولية الشخصية لرجل الإدارة المتسبب بعدم التنفيذ والذي يمكن اتهامه بسوء النية في هذه الحالة. وهذا ما حسمته المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة عندما رتبت المسولية الشخصية للموظف الذي يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي الصادر عن مجلس الشورى، بحيث يّغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة اشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر.

يلاحظ أن موقف الإدارة إزاء الأحكام الصادرة ضدها بإلغاء قراراتها قد لا يتوقف عن حدّ رفض تنفيذها او الاهمال في التنفيذ، إنما قد تسلك الإدارة سبيلاً آخر موداه اتخاذ قرار جديد يشل اثر القضية المحكمة، وقد تلجأ الى ما هو اعنف وأخطر من ذلك كأن تعمل على الحصول على تصحيح تشريعي للاجراء الذي صدر الحكم بالغائه.

وما يُقال بالنسبة للأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، يُقال ايضاً في الأحكام الصادرة عن القضاء العدلي رغم عدم جواز إلغاء الحجز على الأموال العائدة للدولة وسائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة[1] .

لا بد من الاشارة اخيراً الى انه اذا كانت مخالفة مبدأ القضية المحكمة تحتوي على خطأ جسيم يحقق مسؤولية الإدارة، فإنه في بعض الحالات يتعذر تنفيذ بعض الأحكام القضائية. ويرجع ذلك الى اعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام. ورغم ان الإدارة لم ترتكب هذا الخطأ بعدم تنفيذها الأحكام القضائية، الا انه يقع عليها عبء تعويض الفرد الذي وقع عليه الضرر الاستثنائي نتيجة عدم قيامها بتنفيذ الحكم القضائي الصادر لصالحه .

لقد تأكد هذا المنحى في جملة أحكام أصدرها مجلس شورى الدولة الفرنسي في عدة قضايا شهيرة، سلك مجلس شورى الدولة اللبناني مسلكة فيها، عندما أعلن ان مخالفة القضية المحكمة وعدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية، يحتوي على خطأ جسيم من مقتضاه تحقيق المسؤولية، وأجاز في حالات محددة ولاعتبارات تتعلق بالنظام والأمن عدم تنفيذ الأحكام مع ضرورة التعويض على أساس المخاطر.

فالقضاء بعد ان كان يستند الى نظرية الخطأ مع اشتراط كون خطأ الإدارة هذا جسيماً، اصبح يميل الى نظرية المخاطر وبصورة خاصة الى مبدأ المساواة في تحمل الاعباء العامة وابرز تطبيق لهذا لاجتهاد هو التعويض الذي يقرره القضاء في حال امتناع الإدارة عن تأمين تنفيذ الأحكام القضائية لاسباب تتعلق بالامن والنظام العامين[2].

[1] - اذا كان الحكم صادراً لصالح المدعي ضد الإدارة، فإن القانون لا يخوله التنفيذ الجبري في وجهها نظرا لأن أموال الدولة والادارات والمصالح العامة غير قابلة للحجز، هذا بالاضافة الى ان الدولة تعتبر "مدنياً شريفاً" يقوم بتنفيذ التزاماته بصورة طبيعية بدون تهرب أو سوء نية. (ادوار عيد ، القضاء الإداري ، ج1 ، ص 519 ، رقم 145) .

[2]- ش.ل. في 17 تموز 1964، المجموعة الإدراية سنة 1964، ص 110. (لمزيد من المعلومات حول نظرية المخاطر ومبدأ المساواة امام أعباء العامة يراجع: الخوري القانون الإداري العام ، ، ص 429 وما يليها).

المبحث الثاني : رقابة القضاء العدلي على البلديات

يُقصد بالرقابة القضائية، تلك التي تمارسها المحاكم على أعمال البلديات بهدف حماية الحقوق والحريات من التعسف. فسلطة المحاكم تشكل قوة احتياطية يلجأ اليها لإحباط ما تقوم به الإدارة من أعمال ونشاطات تؤدي الى إغتصاب للسلطة، أو سوء تطبيق لها أو للعدالة أو عندما يلحق بالمواطن ضرر ما.

فالرقابة الإدارية بمختلف وجوهها لا تكفي دوماً لوحدها، لتحقيق الإشراف على البلديات وتصحيح إنحرافاتها، لهذا كان من اللازم ان توجد رقابة خارجية لاحقة للنشاط الإداري يقوم بها القضاء، بحيث تعتبر أفضل وأهم وأقوى صور الرقابة من حيث المحافظة على مبدأ الشرعية.

وهذا ما سنتطرق اليه في المطالب الثلاثة:

المطلب الاول : مميزات وأهمية الرقابة القضائية.

المطلب الثاني : نطاق الرقابة القضائية.

المطلب الثالث : الاختصاص الوظيفي للقضاء العدلي في رقابته على البلديات.

المطلب الأول : مميزات واهمية الرقابة القضائية.

تتمتع الإدارة أمام القضاء بعدة إمتيازات مختلفة تجعلها في وضع أفضل من الفرد العادي وترجع هذه الإمتيازات الى مبدأ استقلال الإدارة في مواجهة القاضي، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً ولا يعني حصان الإدارة ذلك انه في نظام الدولة القانونية تكون القاعدة الاولى فيها هي خضوع الإدارة للقانون وللقاضي. وتتعلق هذه المزايا بالأحكام التي يمكن أن تصدر في مواجهة الإدارة وكيفية تنفيذها[1].

سنتناول في هذا المبحث الى اهمية الرقابة القضائية وابى اوجه التباين والتشابه بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية.

الفقرةالأولى: أهمية الرقابة القضائية

تشكل الرقابة القضائية الضمان الفعال لجميع الأشخاص الطبيعيين أو معنويين، إذ يلجؤون الى القضاء عندما تتعرض حقوقهم للخطر أو لإثبات أمر أنكر وجوده أو للدفاع عنه[2] .

خاصة عندما تكون الجهة المعتدية ادارة تجاوزت حدود وظيفتها، وتعسفت بإستخدام سلطتها فخرجت على نطاق مبدأ الشرعية في قراراتها أو أفعالها سواء بصورة قصدية أم غير قصدية، بحيث تكون قد اعتدت على حقوق الأفراد أو حرياتهم أو أموالهم وألحقت بها أضراراً مختلفة .

وتبدو أهمية الرقابة القضائية عندما تقوم البلدية، أبان ممارسة أعمالها الإدارية، بتنفيذ القوانين بحيث تصدر قرارات ينقصها حياد القواعد العامة التي تسمو على الإعتبارات الفردية . أو عند إحتكاكها بالجمهور بحيث تتأثر أحيانا في عملها بالإعتبارات الشخصية المختلفة فتنحرف عن دائرة الصالح العام، أو عندما تمارس الإمتيازات التي منحها إياها القانون يهدد

---

[1] - للإدارة عدة إمتيازات امام القضاء ومنها الإمتياز الذي يتعلقبرفع الدعاوى: فهي غير ملزمة – كقاعدة عامة- برفع دعاوى على الأفراد لإقتضاء حقوقها ، إنما لها ما يسمى بإمتياز القرار السابق، إذ تقرر بذاتها ما تدّعيه من حق ، ثم تلجأ إلى التنفيذ المباشر لقرارها، وعلى من يعترض على تصرف الإدارة ان يلجأ إلى القضاء، وتكون الإدارة عندئذ في دور المدعي عليه، وهذا الوضع يعفيها من عبء لا شك أنه تقبل.(ليله، الكتاب الثاني، ص 846، الحاشية).

[2] - تكون الدعوى مباحة لكل من له مصلحة قانونية قائمة أو لمن يهدف منها الى تثبيت حق أنكر وجوده أو الاحتياط لدفع ضرر محدق أو مستقبل أو الاستيثاق من حق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه وذلك باستثناء الحالات التي يحصر فيها القانون باشخاص يحدد صفتهم حق تقديم طلب أو رخصة أو الدفاع عن مصلحة معينة (المادة 9 من قانون اصول المحاكمات المدنية) .

بممارستها حقوق الأفراد وحرياتهم، وربما تلجأ الإدارة الى ممارسة إمتيازاتها لمحاباة البعض أو لمحاربتهم وفي الحالتين إضرار بالمصلحة العامة .

والقضاء ليس فقط سلاحاً لحماية الأفراد من مزاجية وتعسف الإدارة، ولكنه بالتأكيد أيضا وداخل الإدارة ذاتها، حامي الطرف الضعيف في مواجهة الطرف القوي كما هو الحال بين البلدية والدولة، أو أقله هو في مطلق الأحوال الحكم في النزاعات بين أشخاص القانون العام كافة[1] .

وتعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة في الدولة، ذلك أن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ الشرعية والحفاظ عليه، إذا ما توافرت الضمانات الضرورية التي تكفل له الإستقلال في أداء وظيفته بحيث يتمكن من القيام بعمله الرقابي على أكمل وجه .

كما تعتبر الرقابة القضائية أهم أنواع الرقابة، لأن القضاء الذي يمارسها يتميز عن الإدارة بتوافر الخبرة القانونية والحيدة والاستقلال في أداء وظيفته المتعلقة بالمنازعات بين أي شخص عام أو خاص – طبيعي أو معنوي – وبين البلدية وبين أي من هؤلاء الأشخاص ومنهم الدولة[2] .

وهكذا فإن حقوق الأفراد وحرياتهم لا تكفل بصورة جدية إلا في ظل الرقابة القضائية، إذ هي الرقابة الفعالة على أعمال الإدارة. كما ان هذه الرقابة تؤدي، باعتبارها في يد جهة بعيدة عن الإدارة الى حرص هذه الاخيرة على القيام بأعمالها في حدود مبدأ الشرعية حتى لا تتعرض للطعن فيها بالإلغاء أو طلب التعويض عنها، وحتى لا يكشف القضاء إنحرافها ويظهرها في وضع غير سليم يتنافى مع أهداف وظيفتها[3] .

فدولة القانون الحقيقية هي تلك التي توجد فيها رقابة قضائية على أعمالها الإدارية يسلم بنتجتها الصحيح من هذه الأعمال ويرذل غير الصحيح[4] ، ففي الدولة الديمقراطية الحديثة لا

---

[1] - الخوري، القانون الإداري العام، ج1 ، مرجع سابق , ص 33.

[2]- نصت المادة الأولى من قانون اصول المحاكمات المدنية على أن: " القضاء سلطة مستقلة تجاه السلطات الأخرى في تحقيق الدعاوى والحكم فيها، لا يحدّ من إستقلالها أي قيد لا ينص عليه الدستور.

[3]-د. محمد كامل ليله، الرقابة على اعمال الادارة , الرقابة القضائية , دراسة مقارنة ,دار النهضة العربية للطباعة والنشر , الكتاب الثاني ، سنة 1967\1968 , ص 176.

[4] - د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون ,المؤسسة الحديثة للكتاب ,سنة 2002 ,ص 35.

يجوز لأي سلطة أن تتصرف أو أن تعمل الا في ظل القانون ووفقاً لأحكامه من هنا فقط تستمد شرعيتها وقوتها، وعلى هذا الأساس بني مبدأ الشرعية .

وهذا يعني حتماً فرض قيود على الإدارة وضبط تحركها ضمن قواعد وأصول تتنافى مع رغبتها في عدم رؤية أي حاجز يعترض سير عملها أياً تكن النواقص والعيوب التي تشوبها، بإعتبار ان إدارة الشأن العام، بحسب المفهوم الكلاسيكي للسلطة العامة لا يمكن حصرها وتقنينها في دائرة أو حدود معينة، من هنا قيل : "يستحيل على الإدارة أن تقوم بما أوكل اليها اذا كان يتوجب عليها الإلتزام بأحكام القوانين .

الفقرة الثانية : أوجه التباين والتشابه بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية

يختلف المفهوم القانوني للرقابة القضائية عن مفهوم الرقابة الإدارية، ويتضح ذلك مما يأتي:

1- يمارس الرقابة القضائية قاضٍ أو جهاز قضائي بينما يمارس الرقابة الإدارية جهاز اداري أو سلطة ادارية، وهاتان السلطتان مستقلتان عن بعضهما البعض[1] .

2- يحرّك الرقابة القضائية مراجعة قضائية عملاً بمبدأ أساسي يقول أنه يستميل على المحكمة أن تتحرك تلقائياً، بينما يمكن إذ للسلطة الإدارية أن تتحرك تلقائياً، الى جانب إمكانية تحركها نتيجة لمراجعة ادارية[2] .

3- تتم الرقابة القضائية باتباع اجراءات ومواعيد محددة، ذلك بعكس الرقابة الإدارية اذ لا تحتاج الى إجراءات أو مواعيد بخصوص التظلمات التي ترفع اليها[3] .

4- يلزم القاضي بفصل الدعوى المعروضة عليه فلا يمكن إهمالها او إلتزام الصمت حيالها والا اعتبر مستنكفا عن احقاق الحق[4] ، بينما يمكن لسلطة الرقابة الإدارية أن توافق

---

[1] - الفقرة هاء من مقدمة الدستور اللبناني .

[2]- هناك حالة استثنائية وحيدة يمكن فيها للمحكمة أن تتحرك تلقائيا دون أي ادعاء وهذه الحالة تتعلق بالافلاس وقد نصت عليها المادة 493 من قانون التجارة البرية الصادرة بالمرسوم الاشتراعي رقم 304 تاريخ 1942/12/24 حيث تقول : " وللمحكمة أن تأمر باتخاذ التدابير الاحتياطية اللازمة لصيانة حقوق الدائنين بناء على طلب النيابة العامة أو عفوا من تلقاء نفسها وللمحكمة عند الاقتضاء أن تعلن الافلاس من تلقاء نفسها أيضاً .

[3]- لكي ينتج التظلم الإداري أثره في قطع مهلة مرور الزمن على الطعن القضائي، يجب أن يتم تقديمه خلال المدة المحدودة لتقديم هذا الطعن، وهي شهران بحسب المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة .

[4] - المادة 4 من قانون اصول المحاكمات المدنية .

أو تمتنع عن الموافقة على القرارات البلدية، كما يمكنها الامتناع عن نظر الملف المكمل إليها وهو ما تعتبر في الغالب موافقة ضمنية[1] .

5- ليس للقضاء أن يحل محل الإدارة التي أجرى رقابته على أعمالها وأن يتخذ عنها قرارات يفرض عليه القانون اتخاذها، بينما يمكن لسلطة الرقابة الإدارية أن تحل محل البلدية إذا تمنعت عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة[2] .

6- إن الرقابة القضائية ليست محددة سلفاً في القانون أو محصورة بموضوع أو مبالغ معينة، أما الرقابة الإدارية فلا يمكن ممارستها ما لم ينص القانون عليها مسبقاً ويرسم حدودها والأصول الواجب إتباعها ومن هنا يمكن القول بأنه لا رقابة دون نص ولا رقابة أبعد من النص .

7- تنتهي الرقابة القضائية بحكم يتمتع بقوة القضية المحكمة ويكون لهذا الحكم حجية مطلقة اتجاه الكافة، أما القرارات الإدارية الصادرة نتيجة الرقابة فلا يكون لها تلك القوة ويبقى لصاحب المصلحة أن يراجع القضاء ويطالب بإبطال العمل الإداري .

8- يرفع القاضي يده عن الدعوى بمجرد اصدار حكمه النهائي في الموضوع، بحيث لا يمكن مراجعته لأي سبب كان[3]. أما في الرقابة الإدارية فإنه بإمكان البلدية أن تتوجه الى سلطة الرقابة طالبة الرجوع عن قرارها بعد الموافقة .

9- يلزم حكم القضاء البلدية المحكوم عليها بالتنفيذ وفق الأصول القانونية، أما قرار سلطة الرقابة الإدارية فهو غير ملزم للبلدية لتنفيذه، إذ بإمكانها إيقاف تنفيذ قرارها الذي خضع للتصديق، أو تعديله، أو استبداله بقرار، آخر شرط اخضاع التعديل أو الاستبدال للرقابة فيما لو كان خاضعاً لها اصلاً .

---

1 - المادة 63 من قانون البلديات
- شورى دولة ، رقم 329 تاريخ 2002/2/12 (الرئيس قباني والمستشاران نصر وبو زين) دعوى عيسى / بلدية طرابلس - م.ق.إ 2005 عدد 17 مجلد 1 ص 436 .

2- المادة 135 من قانون البلديات ، شورى الدولة ، رقم 123 تاريخ 1988/5/26 (الرئيس سعد الله الخوري والمستشاران فياض والايوبي) دعوى بلدية بيروت / الدولة - م.ق.إ 1991/1990 عدد 5 من 209 .
3- المادة 553 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

واذا كانت الغاية من الرقابة القضائية هي التأكد من إنطباق العمل الإداري أو عدم إنطباقه على مصادره الشرعية، أي مراقبة قانونية الأعمال الإدارية دون التطرق الى عنصر الملاءمة. فدور القاضي يقتصر على الفعل في الدعوى وفقاً للحقيقة، وأحكامه تنحصر بالنظر بشرعية القرارات التي تتخذها البلدية فيثبتها أو يبطلها، وهنا تلتقي الرقابة القضائية مع الرقابة الإدارية التي لا يمكن أن تتناول رقابة عنصر الملائمة، كما أن دورها ينحصر بالتصديق على القرارات البلدية . وهكذا يتضح أن طريقتين المراجعة الإدارية والقضائية تختلفان أساساً وفي العمق. إلا أنهما تكملاّن بعضهما البعض ويمكن القول بأن الرقابتين وجدتا لتصويب أعمال البلديات وتفعيل دورها، علماً بأن الرقابة الإدارية تعتبر الأساس لتطوير العمل البلدي وإجتناب وصول المنازعات الناتجة عن أعمال البلدية الى أيدي القضاء .

المطلب الثاني : نطاق الرقابة القضائية

لقد واكب مفهوم الدولة عبر العصور ضرورة مسايرة تنظيم العلاقات الإنسانية وضبطها بقواعد تحتاج الى معايير يحكمها مبدأ المشروعية الذي يترتب التسليم به، خضوع أعمال وتصرفات الإدارة لرقابة القضاء .

وعليه فموضوع الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية اكتسب أهمية بالغة في التشريع اللبناني، فسن المشرع اللبناني قواعد قانونية مختلفة وهذا لتمكين المواطن من اللجوء الى القضاء والذي هو من أولويات الحريات العامة، فلا يكفي أن تتحقق سيادة القانون عن تنظيم السلطات وتحديد العلاقات في ما بينها، وإنما يتوجب أن تتوافر الضمانات اللازمة لإحترام الإختصاصت المنوطة بها وحتى يمكن توقيع الجزاء اللازم في حالة مخالفة الإدارة للقانون .

هذا ما سنعالجه في هذا المطلب من خلال القاء الضوء :

- على الرقابة على المشروعية .
- الرقابة على عنصر الملاءمة.

– دور القاضي في عملية الإثبات وتكوين قناعته.

الفقرة الاولى : الرقابة على المشروعية .

يحكم الدولة مبدأ ذو اهمية خاصة وهو مبدأ المشروعية تفرّغ عن مبدأ أعّم وأشمل وهو مبدأ سيادة القانون . فمبدأ المشروعية يُعتبر بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة وبقية السلطات من سلطة قضائية أو تشريعية، فهو بهذا يُمثل القاعدة التي يرتكز عليها عمل هذه السلطات بإحترام القانون فهو مهم ليس فقط لحرية الأفراد وحفظ حقوقهم، وإنما لمشروعية السلطة نفسها .

فالدولة نجدها تلتزم بالقانون وتخضع له، حيث أن أعمال هيئاتها العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ولا نافذة الا اذا اصدرت بناءاً على القانون وطبقاً له، بل واحياناً أخرى بالتطبيق الصحيح بحيث إذا صدرت على غير ذلك تكون غير مشروعة ويكون حق طلب إلغائها ووقف تنفيذها فضلاً عن حق طلب تعويض الاضرار التي تسببها[1].

ولهذا فالمشرّع يحرص دائماً على فرض القيود والحدود على سلطات الإدارة لكي يحقق التوازن بين إمتيازات الإدارة وسلطاتها وبين حقوق وحريات الأفراد، لذا وجب وجود نظام قانوني رقابي على أعمال الإدارة يضمن تحقيق مبدأ المشروعية ويعمل على تمكين المؤسسات من إحترام مبدأ وسيادة القانون .

فالرقابة القضائية هي رقابة مشروعية[2] ، بمعنى أن القاضي حيث يُطلب منه التدخل لحسم النزاع الناشب بين الأفراد، والإدارة بناءً على الدعوى التي ترفع اليه، فإنه يعمل على تطبيق أحكام القانون بمعناه العام على النزاع المطروح أمامه .

لذلك فإنه يبحث التصرف الإداري مسار النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته لمبدأ المشروعية، فالرقابة القضائية محصورة في دائرة مبدأ الشرعية وتهدف الى المحافظة على سلامة ذلك المبدأ في العمل لحماية حقوق الافراد وحرياتهم .

---

[1] - الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون 3 القاهرة، دار النهضة العربية' 196، ص 3.

[2] - ان رقابة المشروعية تعني أن الرقابة تنصب على مدى شرعية القرار أو العمل الإداري المتخذ وتناغمه مع القوانين والانظمة النافذة التي تعلوه مرتبة في سلم مصادر الشرعية .

ولا يستطيع القضاء أن يحل محل السلطة الإدارية الصالحة في مباشرة اختصاصاتها ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها، ويتخذ ما تقتضيه من مقررات، ولا أن يتدخل لتحديد الاتجاهات العامة ورسم السياسة التي تسير الإدارة عليها، وتوجيه الأوامر اليها لإجراء عمل أو الامتناع عن إجراء عمل أو اتخاذ قرار، ذلك عملاً بقاعدة الفصل بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية[1] .

ولا يجوز للقضاء، بصفة عامة، أن يحكم على الإدارة بغرامة تهديدية ليكرهها على تنفبذ الأمر أو النهي الموجه اليها، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في إتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية وتكون تلك القرارات خاضعة فقط لرقابة المحكمة قضائيا اذا وضعت مخالفة للقانون .

ولا يمكن للقضاء أيضا حجز أموال البلدية كما هي الحال مثلاً بالنسبة للأشخاص الطبيعيين لأن اموال البلدية هي اموال عامة[2]. وذلك ضماناً لإستمرارية سير المرافق العامة التي تنتظمها البلديات بانتظام وإطراد، فأي خلل يعرض مصالح الافراد للضرر ويلحق لهم الأذى، كما يُعّرض في الوقت ذاته النظام العام للإضراب فالإستمرار هو اذا في الحقيقة روح أو جوهر المرفق العام ولو لم يوجد نص بشأنه، وهذا ما استقر عليه الاجتهاد منذ سنوات طوال[3] .

وهكذا فإن حدود صلاحيات القاضي تقتصر على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبتّ بها، فينظر في شرعية القرارات أو الأعمال فيثبتها أو يبطلها، بمعنى أنه يقضي بمشروعية العمل أو ببطلانه وإلغائه بسبب عدم مشروعيته ، كذلك يقضي بالتعويض عن الاضرار التي تنشأ عنه، وهذا الوضع يكون بالنسبة لأعمال الإدارة القانونية.

---

[1] - د. محمد كامل ليلة – االرقابة على اعمال الادارة ,لكتاب الثاني – مرجع سابق ,ص 847 .

[2] - د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على اعمال الادارة , الكتاب الثاني مرجع سابق – ص 848 – المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 .

[3]- لمزيد من المعلومات حول المبادىء الأساسية الناظمة لسير المرافق العامة يراجع : المغريب – المدخل الى القانون الإداري الخاص – ج1 – ص 53 وما يليها .

الا انه يعود لمجلس شورى الدولة أن يُبطل القرار الظني برفض القيام بعمل معّين، ويحيل المستدعي على الإدارة لكي ترجع عن موقفها السلبي وتبت بطلبه[1] .

الفقرة الثانية : الرقابة على عنصر الملائمة

لا تمتد هذه الرقابة التي يمارسها القضاء الى نطاق السلطة التقديرية طالما استهدفت الإدارة عند ممارستها تحقيق المصلحة العامة. فليس من حق القضاء التدخل لبحث التصرف الإداري من حيث الملائمة، لأن ملائمة التصرف أو عدم ملائمته مسألة متروكة لتقدير الإدارة ولها مطلق الحرية في هذا المجال، بشرط أن تحافظ على الغاية العامة من كل صور النشاط الإداري التي تنحصر في العمل على تحقيق النفع العام[2] .

واذا كان مبدئياً لا يحق لمجلس شورى الدولة تقدير ملائمة التدابير المطعون فيها عن طريق النقض أو عن طريق الابطال لتجاوز الابطال لتجاوز حد السلطة، غير انه على القاضي، في معرض مراقبته شرعية التدابير الإدارية المشكو منها، أن يتحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت هذه التدابير، ومن ثم في حال ثبوت هذه الوقائع إعطائها الوصف القانوني لمعرفة ما اذا كانت تبرر تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون[3].

لكن القضاء الإداري الفرنسي أجاز لنفسه مراقبة تقدير الإدارة وإستنسابها للقرار الصادر عنها في مجال أعمال الشرطة البلدية المحلية خاصة فيما يتعلق بالحريات العامة[4] .

1- ش.ل. رقم 47 تاريخ 88/4/5 – م.ق. إ عدد 5 سنة 91/90 ص 78 – رقم 88 تاريخ 94/11/23 – م.ق. إ عدد 9 سنة 96 ص 93 – رقم 471 تاريخ 95/3/29 م.ق. إ عدد 9 سنة 96 ص 425 .

2- د. محمد كامل ليله , الرقابة على اعمال الادارة الرقابة الادارية , دراسة مقارنة , مرجع سابق ,ص 168 .

3 - ان التحقق من مادية وصحة الوقائع التي بررت اتخاذ التدبير المشكو منه يطبق في جميع الاحوال حتى اذا كانت الإدارة معفاة من تقليل قراراتها وفي معرض ممارسة الحكومة سلطتها الاستنسابية لانه اذا كانت الإدارة حرة ان تتخذ التدبير الذي تراه مناسبا لمواجهة ظروف معينة الا انه يجب عند ممارسة تلك السلطة أن يرتكز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة (ش.ل. رقم 31 تاريخ 97/3/12 م.ق. إ عدد 12 سنة 98 ص 326 .

4 - ش.ف. 1933/5/19 بنجمان ، المجموعة الفرنسية سنة 1933 – ص 541 الخوري – القانون الإداري العام – ج2 – ص 164 وما يليها .

وقد سار مجلس شورى الدولة في لبنان على خطى زميله الفرنسي في هذا المجال، فهو يقرر من حيث المبدأ أن رقابته يجب أن تقتصر على الوقائع المادية والوصف القانوني المعطى لها دون عنصر الملائمة[1] .

لكن استثناء من هذا المبدأ، نراه يتطرق احيانا الى عنصر الملائمة عندما تقضي الضرورة بذلك، لا سيما اذا كانت سلطة الإدارة مقيدة ففي حال الحريات العامة، التي كفلها الدستور، نراه يقرر بأن رقابته لا تقتصر على صحة الواقائع والوصف المعطى لها، بل انها تشمل ايضاً تقدير العمل الإداري بالنسبة الى خطورة الوقائع وفي ضوء ظروف الزمان. والمكان بخلاف الحريات الأخرى التي ليس لها الاهمية ذاتها والتي تقتصر الرقابة بصددها على صحة الوقائع فقط [2].

أما اذا كان تصرف البلدية فعلاً مادياً اخطأت في القيام به وترتّب على هذا الخطأ ضرر لأحد الافراد، فإن رقابة القضاء هذا تتمثل في الحكم على البلدية بتعويض الضرر الذي نشأ عن فعلها، إذا لا يتصور في هذه الحالة الحكم بالغاء الفعل المادي[3] .

وهكذا فممارسة الوظيفة الإدارية لا تكون الا للادارة، وليس للقضاء الا مراقبة تصرفاتها وهي تمارس شؤون وظيفتها، وهذه الرقابة مقصورة على الناحية القانونية للتصرفات الإدارية بحيث لا يصح أن تتجاوز هذا النطاق، ذلك إن مهمة القضاء هنا هي الفصل في المنازعات الإدارية، وإجراء حكم القانون عليها دون أن يكون له شأن بالوظيفة الإدارية[4].

من هنا، لا يجوز أن تؤدي هذه القيود المذكورة في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الى التقليل من اهمية الدور الذي يؤديه القضاء في سبيل تحقيق العدالة، فتصدي المواطن الفرد لشخص القانون العام وحصوله بقوة القانون على حقوقه منه، يعتبران عامل إطمئنان كبير في المجتمع الذي يتوق لأن يرقى الى افضل درجات النظام والقانون والمؤسسات .

[1]- لا يجوز للقاضي فرض وجهة نظر فنية على الإدارة في موضوع التخطيط (ش.ل. تاريخ 1962/11/31 – نجيم – المجموعة الإدارية سنة 1963 – ص 13).

[2] - الخوري – القانون الإداري العام – ج2 – ص 168 .

[3] - يمكن ادانة الإدارة من قبل القاضي الإداري باصلاح الضرر المادي الذي سببته للملتزم قبلاً في حال تمديد مدة الاشغال المنسوبة الى صاحب المنشأ (ش.ق في 1968/10/16 – العمل القضائي – داللوز التحليلي 1969 – ج2 – ص 119 .

[4]- د. محمد كامل ليله، الرقابة على اعمال الادارة , الرقابة القضائية , مرجع سابق ، ص171 .

الفقرة الثالث : دور القاضي في عملية الاثبات وتكوين قناعته

ان حق اللجوء الى القضاء هو ضمانة كفلتها كافة الدساتير والمواثيق الدولية وطريق حماية الحقوق وتحقيق العدالة وحل النزاعات وضمان استقرار المعاملات، ولا بد أن يكون للجهة المسؤولة عن تحقيق كل ذلك دور يمنحها إياه القانون ومما لا شك فيه أن للقاضي دور بارز في كل ذلك .

ومسألة الإثبات من أهم المسائل في كافة مراحل المحاكمة لا بل تكاد تكون جوهرها، ذلك ان الحق موضوع التقاضي يتجرد من قيمته اذا لم يقم الدليل عليه، وبناءً على ذلك يتصدى القاضي باقراره صحة ومادية الوقائع للوسائل وبالتخصيص للإثبات، ويعتبر ان الإثبات ينجم عن المستندات المضمونة الى الملف ويمكن نقله من عاتق المستدعي الى عاتق الإدارة. وللقاضي أن يطلب من الفرقاء تقديم بعض الوثائق والمستندات لا سيما الملف الموجود بحوزة الإدارة، اذ ان الأصول الإدارية تتسم بالطابع الاستقصائي وهو ان لم يفرض على الإدارة المختصة ابراز جميع المستندات التي من شأنها أن تثبت قناعته .

وبالأحرى الاسباب الواقعية، القانونية لقرارها، غير انه يُلزمها إثبات حقيقة الوقائع التي استندت اليها أو على الأقل تقديم بدء الاثبات، أو ان مستندات الملف يؤدي صحة الوقائع المزعومة .

والقاضي هو المرجع الصالح للبت بعناصر الاثبات المقدمة أمامه ما لم يوجد نص تشريعي مخالف يعطي تلك الصلاحية الى مرجع قضائي آخر.

ووفق القواعد التي ترعى أصول المحاكمات الإدارية يحق للقاضي أن يقدّر بحرية الظروف التي تثبت قناعته. ولذا يلجأ في الواقع الى مجمل كلا المعطيات خاصة لكل نزاع لتكوين قناعته الشخصية، ومن بين هذه المعطيات تلك التي تتعلق بأسباب واقعية وحسن ادارة التي تكون بالتالي قناعة راسخة لديه ويفرض تبني حل معين دون سواه .

واذا تضمنّت الأحكام القانونية نصوصاً صريحة تخالف المبادىء العامة للقانون، يلجأ القاضي في هذه الحال الى التقليل بقدر الامكان من مدى اهمية هذه النصوص تأميناً لتفوق

المبدأ العام على الأحكام القانونية، بإعتبار ان تلك النصوص تتضمن أحكاماً إستثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية وضيقة[1].

على اي حال يعود للقاضي وصف المراجعة، وذلك لتطبيق الأصول والقواعد العائدة لكل نوع من التدابير اذا كان عملاً تأديبياً أم إدارياً بالإرتكاز الى البحث عن نية الإدارة من خلال النصوص القانونية التي استند اليها القرار المطعون فيه، وعلى المسلمات أو المعطيات الواقعية، وعلى جسامة التدبير وفق معطيات القضية واخيراً على مقياس جوهري هو التحليل القانوني للاسباب التي ادت الى اتخاذ القرار المشكو منه، علماً ان عملية البحث عن نية الإدارة من خلال النصوص التشريعية وجسامة التدبير لا تصبح حاسمة الا اذا ثبت وايدت بالمقياس الأساسي[2] .

المطلب الثالث :الاختصاص الوظيفي للقضاء العدلي في رقابته على البلديات[3]

المقصود بالاختصاص الوظيفي هو الاختصاص الذي بمقتضاه تتعين جهة القضاء المختص بنظر الدعوى[4] .

والاختصاص الوظيفي للقضاء العدلي، هو الإختصاص القضائي للمحاكم العدلية الجزائية وغير الجزائية في رقابتها على البلديات، فالمبدأ العام هو ان كل نزاع ناشىء عن تطبيق فروع القانون الخاص يدخل ضمن الاختصاص الوظيفي لهذه المحاكم ما لم يوجد نص ينزع الاختصاص من هذه المحاكم، ويعطيه الى جهة قضائية أخرى وهذا ما سوف نحاول معالجته في المطالب الثلاثة .

---

[1] - ش.ل. رقم 45 تاريخ 95/11/9 ، م.ق.إ عدد 10 سنة 97 ص 66

[2] - ش.ل. رقم 449 تاريخ 94/6/27، م.ق. إ. عدد 8 سنة 95 ص 489. (لمزيد من المعلومات عن قواعد الإثبات يراجع: المادة 131 وما يليها من قانون أصول المحاكمات المدنية).

[3]- نُظم القضاء العدلي بالمرسوم الإشتراعي رقم 150 تاريخ 16 ايلول 1983 (قانون القضاء العدلي).

[4] - نظمت المادة 72 وما يليها من قانون اصول المحاكمات المدنية إختصاص المحاكم فحددته بأربعة أنواع: الإختصاص الدولي- الإختصاص الوظيفي – الإختصاص النوعي- الإختصاص المكاني.

الفقرة الاولى : الحرية الفردية

من المبادىء الراهنة التي ما انفك يُعلنها مجلس شورى الدولة ومحكمة حل الخلافات، هو ان حماية الحرية الفردية تدخل ضمن إختصاص القضاء العدلي، بحيث يعود للمحاكم الجزائية المختصة النظر في حجز حرية الاشخاص خلافاً للقانون وهو ما يشكل نوعاً من أنواع الغلبة[1] .

فإختصاص المحاكم العدلية في المسائل المتعلقة بالتعدي على الحرية أو على الملكية الفردية مقرر بعضه بنصوص قانونية، وبعضه بالاجتهاد، ووحدها هذه المحاكم يدخل ضمن اختصاصها، مراجعة التعويض عن الأضرار الناجمة عن التعدي على حرية الأفراد[2]، حتى ولو كانت هذه الدعاوى مقامة على البلدية. الا انه لا يجوز للقضاء العدلي فصل المراجعات المتعلقة بشرعية العمل الإداري، أو بتفسير القرارات الإدارية التي تظل من صلاحية القضاء الإداري.

لكن هذا المبدأ الذي يجعل من المحاكم العدلية حارسة الحرية والملكية الفردية ويؤدي بالتالي الى تعزيز صلاحيتها، يجب أن لا يؤدي في الوقت ذاته الى إضمحلال مبدأ آخر أساسي هو مبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة العدلية، ومن اجل إيجاد التوازن بين هذين المبدأين أقر الاجتهاد أن صلاحية المحاكم العدلية تنحصر في حالتين :

هما : حالة الإستيلاء وحالة التعدي[3] .

النبذة الأولى : الاستيلاء[4]

يعني الاستيلاء وضع يد البلدية على العقار، خلافاً للقانون مؤقتاً أو نهائياً، دون أن أن يسبق ذلك معالة إستملاك أو أوامر إدارية وفقاً للاصول[1]، وبهذه الحالة – نختص القضاء

1- جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني , مرجع سابق ,ص 164 – ش.ل. رقم 135 تاريخ 74/7/12 ، قاطرجي / الدولة .

2- ش.ل. رقم 245 تاريخ 75/3/17 المجموعة الإدارية سنة 75 – ش.ل. تاريخ 1961/10/16 المجموعة الإدارية سنة 1961 ، ص 213.

3- شفيق حاتم ، القانون الاداري, الاهلية للنشر و التوزيع , بيروت ,سنة 1979 , ص 224

4 - لمزيد من المعلومات حول نظرية الاستيلاء يراجع : كتاب القضاء الإداري ، د. حافظ ، طبعة ثالثة ، سنة 1966 ص 227 وما يليها .

العدلي وحده وحده بشكل حصري، بالنظر بأعمال الإستيلاء التي ترتكبها البلدية ضد الملكية الفردية، حيث يمكن الطعن به حسب القوانين نتيجة الاضرار التي تتسبب بها .

– ويُشترط لربط اختصاص القضاء العدلي أن يتوفر في عمل البلدية الشروط التالية :

أ– أن يتم نزع يد المالك عن ملكه[2].

ب– أن تكون الملكية غير منقولة[3] .

ج– أن يكون نزع اليد مخالفاً للقانون[4].

د– الا يوجد نص تشريعي يعطي الصلاحية للقضاء الإداري[5].

فإذا توفرت هذه الشروط مجتمعة ، كان القضاء العدلي هو المرجع الصالح للبت في أي نزاع ناتج عن ذلك ، غير ان هذا القضاء مخول لتقدير جميع جميع عناصر التعويض فقط ، في حين أن تقدير شرعية العمل الإداري الذي نتج عنه الإستيلاء يبقى من إختصاص القضاء الإداري. فإذا إدعت البلدية ان الاستلاء موافق للقانون واصّر المدعي على انه مخالف له، وذلك اثناء النظر بالدعوى ، فإنه ينبغي عندئذ على القضاء العدلي استثمار البث في الدعوى وتكليف المدعي مراجعة القضاء الإداري لبت قانونية أو عدم قانونية الاستيلاء، هذا مع الإشارة إلا انه يمكن نزع صلاحية القضاء العدلي بوجود نص تشريعي مخالف يعطي الصلاحية للقضاء الإداري[6] .

---

[1]- لا مجال للقول بوجود جرم جزائي وتطبيق المواد 735 حتى 738 من قانون العقوبات عندما تقوم البلدية بالاعتداء على عقار (من اجل التوسع في مفهوم جرائم اغتصاب العقار يراجع كتاب جرائم اغتصاب العقار للقاضي فؤاد ضاهر ، المؤسسة الحديثة للكتاب سنة 2000 .) .

[2]- جان باز ، الوسيط في القانون اللبناني , مرجع سابق ,ص 167.

[3] - لا يطبق الاستيلاء على نزع اليد عن عقار فحسب بل ايضا على الحالة التي تضع فيها الإدارة يدها على حق عيني كحق الارتفاق (باز ، ص 168) .

[4]- ان مخالفة القانون في الاستيلاء شرط أساسي لجعل الصلاحية عدلية فإذا كان الاستيلاء منطبقا على القانون فإن القضاء الإداري يستعيد صلاحيته ما لم ينص القانون على عكس ذلك (باز ص 169) .

[5]-جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني ,مرجع سابق ص 166 وما يليها .

[6]- ان صلاحية القضاء الإداري في الظروف الاستثنائية تتمدد لتشمل مراقبة جميع أعمال الإدارة ولتتناول مدى ملاءمتها بل ومدى ضرورتها (نجا ، القانون الإداري العام ، عن رقابة القضاء في ظل الظروف الاستثنائية يرجى مراجعة ما تقدم بهذا الشأن, ص 144) .

النبذة الثانية : التعدي أو العمل التعسفي الذي ترتكبه الإدارة حيال الملكية الفردية والحركات الأساسية الأفراد :

يشّكل تعدياً أو عملاً تعسفياً كل اعتداء على الملكية الفردية منقولة كانت أم أم غير منقولة وعلى احدى الحريات الأساسية (الحرية الفردية – حرمة المنزل ....)[1]، وهذا ما يميز التعدي عن الإستيلاء فبينما هذا الأخير لا يطبق الا في الملكية العقارية غير المقول يطبق التعدي في الملكية المنقولة وفي الحريات العامة على حد سواء، واذا كانت شروط التعدي غير متوفرة، فإن وضع اليد على المنقول يشكل خطأ من قبل الإدارة يعرض مسؤوليتها للتعويض، وفي هذه الحالة تصبح الدعوى من صلاحية القضاء الإداري .

ويخضع التعدي ونتائجه لإعتبارات متعددة، منها نية الإدارة والظروف التي أحاطت بها ، ويجب في هذه الحالة التمييز بين التعدي وعدم قانونية العمل الإداري.

فإذا كان تعدٍ يُشترط فيه توفر عدم قانونية العمل، فالعكس ليس صحيحاً ولا يعتبر كل عمل غير قانوني تعديا واذا اجتمع الاستيلاء مع التعدي في قضية واحدة فإن الغلبة هي للتعدي وقواعده يجب تطبيقها[2] .

– وقد رأت محكمة التمييز المدنية ان التعدي من قبل الإدارة يكون في حالتين :

الحالة الاولى : عندما تقوم الإدارة بأعمال مادية تؤلف مسا" خطيرا بالحرية الشخصية أو بالملكية الفردية بوضع اليد عليها وتفتقر بآن واحد الى رابطة قانونية أو نظامية تشدها اليها[3] .

الحالة الثانية : عندما تقوم الإدارة بتنفيذ القرارات الإدارية بشكل مخالف للأصول .

وبذلك يعود أو النظر بالتعويض عن الاضرار اللاحقة بالملكية العقارية الفردية نتيجة أعمال الإدارة الى المحاكم العدلية حامية هذه الملكية مع الاضرار الناتجة عن التعدي، والإستيلاء،

---

[1] - لا يعتبر تعديا الاعتداءات على حقوق فردية أخرى كالاعتداء على نشاط الفرد المهني (باز ، ص 175) .

[2]- موريس نخلة ، الوسيط في شرح قانون البلديات ,مرجع سابق ص 625 .

[3]- تمييز مدني تاريخ 1969/11/11 ، النشرة القضائية سنة 1971 ، ص 430 – ش.ل تاريخ 1959/11/16 المجموعة الإدارية سنة 1960 ص 10

والإستملاك غير المباشر والإستملاك لأجل المنفعة العامة[1]، ولكن هذه الصلاحية للمحاكم العدلية ليست شاملة ومطلقة بل هي محصورة في نطاق التعدي أو الإستيلاء أو في حال وجود نص قانوني يوليها الصلاحية[2] .

الفقرة الاولى : عقود القانون الخاص

القانون الخاص هو مجموع القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي تنشأ بين الاشخاص , بحيث يحدد الحقوق و الواجبات القانونية لكلا الطرفين .

النبذة الأولى : معيار العقد الإداري

يمكن للعقد أن يأخذ الصفة الإدارية أو المدنية بتحديد مباشر من القانون حيث نصت المادة 61 من نظام مجلس شورى الدولة انه " يعود لمجلس شورى النظر على الاخص في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو إمتيازات ادارية اجرتها الادارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة " .

وحتى يكون العقد إداريا يشترط أن يكون أحد طرفيه شخصاً من اشخاص الحق العام وان يكون موضوعه أو هدفه تأمين مصلحة عامة وأن يتضمن بنوداً خارقة غير مألوفة في القانون المدني[3]، أو اذ كان متعلقاً بمرفق عام، مما يرفع صفة العقد الإداري عن العقود التي تعود للملك الخاص[4]، فالطابع الخارجي للعقد لا يكفي لاعتباره ادارياً كأن يكون قد انجز بصورة مناقصة أو تلزيم [5].

والعقد الشفهي هو وجوباً عقد مدني كذلك العقد الجاري أمام الكاتب العدل أو الذي له شكل العقود الخاصة[6]. فمن الناحية المادية المجردة يكون العقد ادارياً عندما يهدف الى اشراك المتعاقد في تنفيذ مرفق عام اداري أو تجاري أو صناعي (كهربا ، مياه ، ....) كما في

---

[1]- تميز لبناني ، الغرفة الاولى ، تاريخ 1968/6/14 ، المصنف ص 126

[2]- محكمة الدرجة الاولى في بيروت رقم 4 تاريخ 1984/11/15 العدل سنة 86 ، عدد 4 ، ص 464

[3] - ش.ل رقم 495 تاريخ 97/4/22 م.ق .إ عدد 12 سنة 98 ص 442– تاريخ 1964/3/26 المجموعة الإدارية سنة 1964 ص 132

[4]- ش.ل.في 31 ايار سنة 1960 المجموعة الإدارية سنة 1960 ، ص 172 .

[5]- تميز لبناني في 28 شباط سنة 1936 المجموعة المختلطة كلمة اختصاص قضائي عدد 16 .

[6] - محكمة استئناف بيروت في 5 كانون الثاني سنة 1955 ، النشرة القضائية سنة 1955 ص 262 .

اعطاء إمتياز لمرفق عام أو تأجير الرسوم البلدية أو صفقة اشغال عامة[1] . وما عدا ذلك فإن الإدارة تبقى حرة أن تقف في جانب القانون الإداري أو القانون الخاص ويكون العقد إداريا أم لا وفقاً لما يتضمن، مبدئياً، من شروط خارقة .إستناداً لما تقدم، يعتبر القانون والإجتهاد اللبنانيين ان العقود الإدارية هي إما عقود ادارية تخضع للقانون العام. وبالتالي يعود النظر بها للقضاء الإداري، أو هي عقود مدنية تخضع للقانون الخاص ويعود النظر بها الى القضاء العادي[2] .

النبذة الثانية : القضاء الصالح للنظر بالعقود المجراة من قبل البلدية

تخضع البلدية في نشاطها لاختصاص القضاء العدلي في كل مرّة تتصرف فيها كالأفراد، اي دون تستعمل إمتيازات السلطة العامة، بحيث لا تكون طبيعة العمل البلدي او العلاقة ادارية، فتدخل في الاختصاص العدلي جميع الأعمال التي تُعتبر من أعمال الإدارة الخاصة كعقود ايجار الاملاك الخاصة للبلدية[3] . وكبيع فضلة عقار[4] ، وكعقود المقاسمة[5] ، فإذا ابرمت الإدارة عقد مع احد الأفراد دون ان ينطوي على اي بند خارج عن المألوف فإن هذا العقد يعتبر من عقود القانون الخاص وتدخل النزاعات الناتجة عنه ضمن اختصاص القضاء العدلي .

وهكذا فقد اعتبر الإجتهادان العدلي والإداري ان عقود البيع التي تجري على أملاك الدولة والبلديات الخاصة يعود النظر بها، لا الى المحاكم الإدارية، بل الى المحاكم العدلية، لأن هذه العقود لا تنطوي على ممارسة الإدارة للسلطة العامة بل تتزل فيها الإدارة منزلة الافراد

---

[1]- س.ل. في 17 نيسان 1943 المجموعة المختلطة ، الجزء الإداري ص 56 .

نصت المادة 40 من القانون رقم 497 تاريخ 2003/12/30 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2003) على انه يمكن للبلديات أن تقرر تلزيم جباية الرسوم على القيمة التأجيرية ورسوم صيانة المجارير والارصفة ورسم الذبيحة تحت شروط التلزيم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات (ج.ر. عدد 8 تاريخ

[2] - المادة 61 من نظام مجلس شورى الدولة – ش.ل. في 18 حزيران سنة 1953 النشرة القضائية سنة 1953 ص 778 .

[3]- ان الخلافات المتعلقة بملك الإدارة الخاصة هي من صلاحية القضاء العدلي (ش.ل. رقم 18 تاريخ 87/1/29 م ، م.ق.إ عدد 4 سنة 89 ص 23) .

[4] - ش.ل. رقم 694 تاريخ 97/6/9 ، م.ق.إ عدد 12 سنة 98 ص 571 – بذات المعنى : ش.ل رقم 477 تاريخ 98/4/22 م.ق.إ عدد 13 سنة 99 ص 45 وراجع ايضا : آميل الحايك ، اصول المعاملات البلدية ، سنة 1998 ص 206 وما يليها .

[5] - تميز مدني ، قرارات نهائية ، الفرقة الثالثة ، سنة 1967 ، قرار رقم 47 تاريخ 1967/5/9 ، باز سنة 1967 ، ص 261 تميز مدني ، غرفة اولى ، رقم 48 تاريخ 67/5/11 ، المجموعة الإدارية سنة 67 ، ص 81 .

العاديين، وان هذه القاعدة تبقى مرعية بقطع النظر عن الشكل والصيغة الذين تتخذهما هذه العقود، أي سواء نظمت بالشكل الإداري، أو على أساس دفتر الشروط، أو احتوت على حقوق خاصة احتفظت بها الإدارة ذاتها .

ومن أبرز نتائج تطبيق القانون الخاص على عقد البيع الجاري بالصيغة التي تقدم ذكرها، هو ان البلدية إذا شاءت فسخ العقد يجب أن تستحصل على قرار من المحاكم العدلية بفسخه طالما ان العقد هو خاص وليس ادارياً ، ثم إن البلدية تعفى من مراجعة المحاكم لطلب الفسخ إذا انطوى العقد على شرط خاص فاسخ حكمي ينص صراحة على فسخه حكماً بدون تدخل القضاء في حال تحققه [1].

<u>الفقرة الثالثة : النظر في المسائل الفرعية في اطار دعوى اصلية ينظر فيها القضاء الإداري .</u>

لا يستطيع القضاء الإداري النظر في المسألة الفرعية التي تدخل في اختصاص القضاء العدلي، فمبدأ الفرع يتبع الأصل لا يُعمل به في هذه الحالة. بحيث انه يترتب دائماً، على هذا القضاء أن يتوقف عن السير في الدعوى الاصلية الى أن يبت القضاء العدلي بالمسألة الفرعية، وبعبارة أخرى ان جميع المسائل الفرعية التي هي من صلاحية المحاكم العدلية والتي تثار أمام المحاكم الإدارية تعتبر مسألة مستأخرة لدى هذه المحاكم ولا يجوز فصلها الا من المحاكم العدلية .

وليس الامر دائماً كذلك، فمسائل التفسير وتقدير صحة الأعمال الإدارية التي تثار أمام المحاكم العدلية، تنظر بها هذه المحاكم تارة باعتبارها مسألة مسبقة، وتارة تتوقف عن النظر بالدعوى الاصلية الى ان يبت القضاء الإداري بهذه المسائل، اي انها تُعتبر تارة مستأخرة. وتارة غير مستأخرة فالمبدأ هو ان القضاء العدلي لا يملك حق تقدير شرعية القرار الإداري

---

1 - هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، رقم 309 تاريخ 1993/8/8، طالب الرأي : وزارة الداخلية، مجموعة الآراء الإستشارية، مجلد 5 ج 1 ملك بلدي خاص ص 6- ويراجع: قرار مجلس شورى الدولة، رقم 18 تاريخ 1937/5/19 المنشور في مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة ، ج 4 ص 96- وقرار محكمة التمييز ، رقم 34 تاريخ 1957/2/24 المنشور في مجموعة باز، ص 73.

التنظيمي أو الفردي، أو حق تفسيره الا اذا كان واضحاً، بحيث لا يثير التفسير اية صعوبة جدية[1] .

ولكي تكون هناك مسألة تستوجب الفصل قبل الدعوى الاصلية من قبل قضاء آخر يجب توفر شرطين هما :

الشرط الأول : أن يكون في المسألة صعوبة جدّية آثارها أحد المتقاضين أو المحكمة عفواً من شأنها إيجاد التباس، أي ينبغي أن يكون الخلاف على تفسير النص جديا كي لا يفسح المجال لاساءة التقاضي وتأخير فصل الدعاوى .

الشرط الثاني : أن يكون فصل المسألة ضرورياً وحاسما للحكم بأساس الدعوى، فإذا كان فصلها غير مرتبط بفصل المسألة المثارة فلا مبرر للتوقف عن رؤيتها[2]. ولا يمكن وضع قواعد عامة بهذا الشأن، وبالتالي فإن تقدير ذلك يعود الى القاضي الناظر بالدعوى الأساسية.

– ولقرار القاضي الإداري بالتوقف عن فصل الدعوى نتيجتان :

الاولى : هي أن القاضي يصبح مقيداً بقراره فلا يحق له الرجوع عنه بحجة أن المسألة واضح، أو انها تدخل ضمن صلاحيته، ولكن بوسعه أن يُعير هذه المسألة الاهمية التي توهمها في بادىء الأمر[3].

الثانية : هي أن القاضي الإداري الذي يتوقف عن رؤية الدعوى مقّيد بقرار محكمة الاحالة، وهي هنا المحكمة العدلية ، ويمكنه متابعة النظر في الدعوى اذا كان قرار هذه المحكمة قد صدر بالدرجة الاخيرة، أو اذا لم يعد قابلا للإستئناف ، فإنها لا تحول دون متابعة النظر في الدعوى .

1- لمزيد من المعلومات حول اختصاص القضاء العادي بنظر المسائل الاولية – المستأخرة يراجع :
القضاء الإداري د. حافظ ص 231 وما يليها – والقانون الإداري ، شفيق حاتم ، ص 227 وما يليها – وباز ص 211 وما يليها .

2 - جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني ,مرجع سابق ص 214 .

3 - ش.ل. رقم 666 تاريخ 94/8/10 ، م.ق.إ عدد 8 سنة 95 ص 594

– واذا لم تفصل محكمة الاحالة – العدلية – المسألة التي اوجبت التوقف عن السير بالدعوى لأن احداً من الفريقين لم يعرضها عليها، أو لأنها لم يفصلها لأي سبب، فلا يحق في هذه الحالة للقاضي الإداري أن يفصلها عنها بل يستنتج من ذلك ان الفريق الذي اثار المسألة لم يُثبت صحة السبب أو الدفع الذي أدلى به، ويفصل الدعوى بحالتها الحاضرة[1].

– ومحكمة الإحالة ملزمة بفصل المسألة المعروضة عليها، ولا يحق لها أن تفصل الا هذه المسألة كما وردت في قرار القاضي الإداري، ولا يحق للقاضي أن يطلب فصل المسألة من محكمة الإحالة بل على الفريقين أو احدهما ، ويكون الاكثر عجلة أن يطلب منها ذلك، بحيث يقدم طلب التفسير بناء على قرار احالة تصدره المحكمة التي تطلب التفسير .

ولا يجوز لمحكمة الاحالة البحث فيما اذا كان قاضي الأساس قد أخطأ في التوقف عن متابعة الدعوى أم لا، فإذا توقف مجلس الشورى خطأ عن فصل دعوى معروضة عليه ريثما يصار الى فصل هذه المسألة أخرى أمام القضاء العدلي، وكان بإمكان المجلس فصل هذه المساءلة، فإن المحكمة العدلية ملزمة باجراء التفسير اللازم ما لم يتعارض ذلك مع إختصاصها فتعلن عندها عدم صلاحيتها .

– كما لا يجوز للفريقين أو لأحدهما أن يطلب من محكمة الاحالة فصل مسائل غير التي عينتها محكمة الأساس في قرارها ، فهي مقيّدة بقرار محكمة الأساس فلا يحق لها فصل أمور لم ترد فيه، الإذن مقدّم المراجعة يمكنه أن يضمنها وجهة نظره في النقطة المثارة كما يمكنه ان يدعم وجهة نظر بكل ما من شأنه أن يغلّبها .

على أن ذلك لا يمنع احد المتقاضيين من سلوك طريق أخرى ومن اقامة دعوى مستقلة أمام محكمة الاحالة لفصل نقاط لم ترد في قرار محكمة الأساس وكيف لمحكمة الاحالة أن تصحح السؤال المطروح عليها[2] .

---

[1] - جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني , مرجع سابق , ص 219.

[2] - جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني , مرجع سابق ,ص 222 وما يليها.

الخاتمة

استعرضنا في هذه الدراسة آليات العمل الرقابي الذي تمارسه السلطة المركزية على بلدية حارة حريك، حيث كشفنا عن ابرز المشاكل التي تعانيه البلدية بسبب هذه الرقابة ,كما تعرفنا الى اشكال هذه الرقابة الثلاثة الادارية و المالية و القضائية و الآراء الفقهية حول هذه الرقابات.

تناولنا في هذا البحث في القسم الثاني بعد ان قمنا بتناول كيفية تطبيق و ممارسة هذه الرقابة في بلدية حارة حريك، و بعد ان تحدثنا عن مكان وهيكلية ومكاتب البلدية وشرحنا لعملية التدريب، تمكنا من تحديد الاشكالات التي تخلقها هذه الرقابة , بعد ان تعرفنا الى سلبيات و إيجابيات هذا التدريب ومن ابرز النتائج التي توصلنا اليها:

اولا" : عدم تمكين البلدية من تحصيل الضرائب التي ينص عليها القانون .

ثانيا": تدخل القوة الحزبية و المحسوبيات في العمل البلدي .

ثالثا": النقص في موارد البلدية المالية .

رابعا": النقص في عدد الموظفين وعدم توفر الثقافة الادارية لهؤلاء اذا وجدوا .

خامسا: تعدد الرقابات على عمل البلديات ,حيث تعيق عمل البلدية احيانا" وخاصة في الرقابة المسبقة

سادسا": عدم الكشف عن موازنة البلدية بشفافية و مصداقية .

سابعا": غياب موظفين مبدعين وخلاقين ذو اختصاص إداري و انمائي .

ان الواقع الذي يقتضي التسليم به هو ان الدولة تمر حاليا" بأزمات عديدة وفي مقدمتها الازمة الاقتصادية التي ربما تطول لسنوات ,وهذا الامر من شأنه الانعكاس سلبا" على الانماء المتوازن للمناطق الذي يعتبر ركنا" من أركان الدولة واستقرار النظام وفق ما نصت عليه الفقرة "ز" من مقدمة الدستور اللبناني ,وهذا يعني ان على البلديات دورا" صعبا" للغاية يقتضي عليها القيام به تغطية لما تقصر عنه الدولة أقله ضمن الحدود الدنيا للخدمات .

من هنا يقتضي معالجة ملف البلديات بالسرعة القصوى لا سيما في ظل قصور الدولة واجهزتها عن تحقيق متطلبات العصر في حدودها الدنيا بشكل يسمح للمواطن بعيش كريم .

ويقتضي ان تقوم هذه المعالجة من خلال الاقتراحات التالية :

أولاً: العمل على معالجة الشأن المالي ,من خلال ايجاد حلول ملائمة لمعالجة النقص في موارد البلدية ,بوضع تنظيم جديد للصندوق البلدي المستقل يلحظ وجوب اعداد موازنة خاصة به , و وضع استراتيجية متطورة في الجباية وتحصيل الرسوم والضرائب من المواطنين .

ثانيا" : العمل على اختيار موظفين اداريين بواسطة مجلس الخدمة المدنية وفقا" لمعايير محددة بدلا" من اعتماد المحسوبيات والخدمات السياسية .

ثالثا" : تعزيز الشفافية في العمل البلدي لتمكين المواطنين من الاطلاع على كافة الموارد والنفقات ولمعرفة كيفية التصرف بها , و لتمكينهم من مساءلة السياسات العامة في بلدتهم .

رابعا": انشاء وزارة خاصة بالبلديات و اعادة درس الحجم الجغرافي و الديموغرافي للبلدية عن طريق ضم بلديات صغرى مجاورة لبعضها , بما يشكل وحدات إقليمية اوسع ذات موارد اكبر.

خامسا" : معالجة وضع التشابك في الصلاحيات بين البلدية و الادارات العامة و تحديد هذه الصلاحيات بشكل أدق منعا" للخلاف و النزاعات التي تؤدي الى شلل العمل البلدي .

سادسا" : تسهيل و توضيح الرقابات لتصبح اسرع و اكثر اقتصادية غير مكلفة .

سابعا" : التخفيف من عدد الرقابات، بحيث تكون محدودة، لان رقابة واحدة فاعلة خير من اجهزة متعددة تتشابك فتؤدي الى تباطئ في سير العمل البلدي، مع التشدد في الرقابة الادارية اللاحقة دون المسبقة مما يسرع في عمل البلديات و يخفف من هدر المال العام.

ثامنا" : زيادة وتفعيل عدد المراقبين الماليين لتمكينهم بالقيام بواجباتهم الرقابية و التوجيهية في عمل البلديات المالي .

نضع هذه الاقتراحات أمام المعنيين لعل وعسى أن يأخذوا ببعضها لتتمكن تجربة اللامركزية الادارية من النجاح اسوة بالدول المتقدمة، فينمو الوطن مع نمو البلديات و يزدهر مع ازدهارها.

المراجع

أولا": الكتب بالعربي :

- الجرف، طعمة , مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة , مكتبة القاهرة الحديثة , سنة 1994 .
- الحايك ,إميل , اصول المعاملات البلدية , دون دار نشر , طبعة ثانية , بيروت ,1994.
- الخوري , يوسف سعد الله , القانون الاداري العام , تنظيم اداري ,اعمال و عقود ادارية , الجزء الاول , الطبعة الثانية , سنة 1998 .
- الخير, خالد , المبادئ العامة في القضاء الإداري .
- القباني, بكري ,الرقابة الادارية ,مطبعة دار التأليف القاهرة
- الإيعالي ,فايز , قواعد الإجراءات الجزاعية , المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس, سنة 1994.
- باز , جان ,الوسيط في القانون الاداري اللبناني ,سنة 1971 .
- حافظ , محمود محمد , القضاء الإداري, الطبعة الثالثة , القاهرة , سنة 1966 .
- خليل , محسن , مبادئ القانون الاداري , القضاء الاداري اللبناني و رقابته لاعمال الادارة , دراسة مقارنة , الجزء الثاني , دار النهضة العربية للطباعة و النشر , بيروت , سنة 1966\1967.
- شبلي , خطار , دراسات مالية و اقتصادية وصفحات من حياته , المنشورات الحقوقية صادر , سنة 1994.
- صليبا, العميد الدكتور امين عاطف ,دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون , المؤسسة الحديثة للكتاب , سنة 2002 .
- عبدالله , عبد الغنى بسيوني ,وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ,منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , الطبعة الثانية , سنة 2001 .
- فوديل , جورج ,القانون الإداري ,الجزء الثاني.
- قباني , خالد ,اللامركزية الادارية ومسألة تطبيقها في لبنان , منشورات بحر المتوسط و منشورات عويدات ,باريس و بيروت , سنة 1981 .

- نجا , مهاب , القانون الإداري العام ,دار الشمال للطباعة والنشر و التوزيع , طبعة اولى، سنة 1990.

ثانيا" : الكتب بالاجنبي :

j. c : pouvouir municipal et pouvoir tutelle en droit libanais ,these de doctorat ,beyrouth 1965.

المصادر

اولا" : محاضرات :

- الاستاذ غسان مخيبر في المركز الثقافي الفرنسي في بيروت, بتاريخ 1999/10/12, بعنوان البلديات والسلطة المركزية .

ثانيا": القوانين:

- قانون البلديات المرسوم الإشتراعي رقم 118 الصادر في 30/ حزيران /1977.
- قانون أصول المحاكمات المدنية المرسوم الإشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16.
- قانون الموجبات والعقود المرسوم الإشتراعي رقم 5 تاريخ 1932/3/9.
- قانون العقوبات المرسوم الإشتراعي رقم 340 تاريخ 1943/3/1.

ثالثا" المراسيم:

- المرسوم رقم 1429 تاريخ 1991/7/5 إخضاع بعض البلديات لأحكام قانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة والرقابة المالية .
- المرسوم 3200تاريخ 1980/7/3 لخضاع الأعمال المالية في بعض إتحادات البلديات الى سلطة مراقب مالي يسمى المراقب العام .
- المرسوم 2019 تاريخ 1992/1/9 , والمرسوم رقم 1174 تاريخ 1999/9/2 (تسوية أوضاع المراقبين العامين في البلديات واتحاد البلديات وكيفية تعينهم .
- المرسوم 2913 تاريخ 9/ أيار/2000 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 21 تاريخ 2000/5/18 , ومعدل بالمرسوم رقم 665تاريخ 2001/11/5, ج . ر.عدد 56تاريخ 2001/11/8 .

رابعا": القرارات

- شورى دولة رقم 112 تاريخ 2008/11/10 (الرئيس عيد والمستشاران سرحان وغزال) دعوى منصور / الدولة العدل 2009 عدد125 .
- شورى الدولة رقم 123 تاريخ 1988/5/2 (الرئيس سعد سعدالله خوري والمستشاران فيضان والأيوبي), دعوى بلدية بيروت/ الدولة م . ق . إ 1991/1990 عدد 5 ص 209 .
- شورى الدولة رقم 640 تاريخ 2008/6/19 ,(الرئيس غانم والمستشاران عبدو والجميل), دعوى بلدية المروج/ وزارة الداخلية – العدل 2009 عدد 1 ص 117 .
- شورى الدولة رقم 64 تاريخ 1993/11/4 (الرئيس فياض والمستشاران كنعان وأبو رجيلي) دعوى مزهر /بلدية عالية – م. ق. 1995 عدد 8 ص 46 .
- شورى الدولة رقم 339 تاريخ 2002/2/12 (الرئيس قباني والمستشاران نصر وبوزوين) دعوى عيسى / بلدية طرابلس م. ق. إ 2005 عدد 17 مجلد 1 ص 436 .

خامسا": آراء إستشارية

- هيئة التشريع والإستشارات رقم 1382 /88 تاريخ 1988/2/11 (الرئيس منصور والقاضي بريدي) طالب الرأي : محافظ مدينة بيروت بالوكالة – صادر وبريدي , مجموعة اجتهادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل , المنشورات الحقوقية صادر, مجلة 5 ص 5232.
- هيئة التشريع والإستشارات رقم 199/ ر/1979 تاريخ 1980/2/2 (الرئيس شدياق القاضي كرم) طالب الرأي : الأشغال العامة والنقل وبريدي مجموعة اجتهاد بيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل منشورات الحقوقية صادر مجلد 1 ص 5007.
- هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل , رقم 309 تاريخ 1993/8/8 , طالب الرأي : وزارة الداخلية , مجموعة الآراء الإستشارية , مجلد 5 ج 1 ملك بلدي خاص ص6 – ويراجع : قرار مجلس شورى الدولة رقم 18 تاريخ 1937/5/19 المنشور في مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة , ج 4 ص 96 – وقرار محكمة التمييز , رقم 34 تاريخ 1957/2/24 المنشور في مجموعة باز , ص73.

فهرس